

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
DROIT DE DISSOLUTION
DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 29 mai 1907, à 2 h. 1/2

PAR

Paul CRETIN

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { *MM. LARNAUDE, professeur.*
CHÉNON, professeur.

LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr'.

L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE

DROIT DE DISSOLUTION

DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 29 mai 1907, à 2 h. 1/2

PAR

Paul CRETIN

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
CHÉNON, professeur.*



LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr^e.

L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE DROIT DE DISSOLUTION

DES

ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

CHAPITRE PREMIER

**Le droit de dissolution dans les constitutions
françaises et les applications qui en ont été faites.**

La constitution de 1791 n'accordait pas au roi, chef du pouvoir exécutif, le droit de dissoudre l'assemblée élective. La Constituante avait adopté en effet les vues de Pétion, Sieyès, Chapelier qui considéraient le droit de dissolution comme contraire à une rigoureuse application du principe de la séparation des pouvoirs. En vain, Mounier, Lally-Tollendal et Alexandre de Lameth s'étaient efforcés de démontrer que le droit de dissolution, loin d'être contraire au principe de la séparation des pouvoirs, était nécessaire pour en permettre le jeu, pour éta-

blir des rapports entre les pouvoirs et leur rendre possible de combiner leur action ; qu'il fallait donner au roi le moyen de se défendre contre les empiétements de l'Assemblée parlementaire ; que le véritable juge des conflits d'opinion et de volonté entre eux devait être la nation elle-même ; en vain aussi Mounier et Lally-Tollendal ajoutaient-ils que le droit de *veto* suspensif, accordé au roi, entraînait comme conséquence le droit de dissolution, sans lequel il n'avait aucune portée pratique ; l'Assemblée préféra se ranger à cette conception abstraite que chaque pouvoir devait être rigoureusement enfermé dans sa sphère d'action logique, et qu'ainsi tout conflit entre eux deviendrait impossible.

Les conséquences de cette erreur ne tardèrent pas à se faire sentir. Les conflits entre le roi et l'Assemblée législative furent nombreux et dégénérèrent bientôt en crise aiguë. Lorsque le roi opposa son *veto* aux décrets relatifs aux émigrés et au serment civique des prêtres, l'Assemblée refusa de prendre connaissance des motifs de ces *veto*. De nouveaux conflits surgirent à propos de l'organisation de la Haute Cour nationale, de la garde constitutionnelle du roi, etc... En fait, l'Assemblée législative concentra en elle tous les pouvoirs. La chute de la royauté fut la conséquence de cette situation.

La constitution de l'an III, elle aussi, n'admit pas le droit de dissolution. Elle délégua le pouvoir exé-

cutif à un Directoire de cinq membres qui avait l'obligation de promulguer les lois votées par le Corps législatif dans les deux jours de leur réception. Il n'y avait donc pas de droit de *veto* en faveur du pouvoir exécutif, et on avait considéré en conséquence que le droit de dissolution n'avait pas de raison d'être.

La constitution du 22 frimaire an VIII ne fait pas mention du droit de dissolution. Elle procède, elle aussi, des idées abstraites de Sieyès et ne repose pas sur les principes du gouvernement parlementaire. Les ministres n'étaient que de simples agents d'exécution ; les projets de lois présentés au Corps législatif par le gouvernement étaient défendus devant cette Assemblée par les membres du Conseil d'État et non par les membres du gouvernement, j'entends par là les ministres.

Pourtant le droit de dissolution fut introduit par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802). Ce pouvoir était conféré au Sénat, qui pouvait dissoudre le Corps législatif et le Tribunat. Le sénatus-consulte prononçant la dissolution devait être notifié au Président du corps dissous, si ce corps se trouvait en session ; dans le cas contraire, l'insertion au *Bulletin des lois* tenait lieu de notification. Mais comme le Sénat, le Corps législatif et le Tribunat jusqu'à sa disparition en 1807, étaient déjà directement ou indirectement sous la dépendance étroite

de Bonaparte, celui-ci n'eut pas à recourir à cette mesure.

Il est important de remarquer que dans l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22-23 août 1815 le droit de dissoudre la Chambre des représentants, mais à la condition de procéder à des élections nouvelles, est également reconnu au chef de l'État. C'est que cet acte, plus nettement peut-être encore que la charte de 1814, adoptait le gouvernement parlementaire tel qu'il avait été pratiqué par les Anglais et dont Benjamin Constant s'était fait en France l'ardent propagandiste. C'est en effet la charte de 1814 qui établit en notre pays le gouvernement parlementaire quoique d'une manière peu explicite et rudimentaire. Si elle ne parlait pas de la responsabilité politique des ministres et ne visait que leur responsabilité pénale pour faute de concussion et de trahison, elle donnait expressément au roi par son article 50 le droit de dissolution : « Le roi peut dissoudre la Chambre des députés, mais dans ce cas il doit en convoquer une nouvelle dans un délai de trois mois. »

Louis XVIII et Charles X usèrent à plusieurs reprises de ce droit, en 1816, 1823, 1827 et deux fois en 1830. Toutes ces dissolutions furent provoquées par les efforts faits par la royauté pour faire prévaloir contre la doctrine parlementaire, qui veut que le roi soit obligé de prendre ses ministres dans la

majorité, celle de l'intervention personnelle du roi se traduisant par le libre choix de ses ministres.

Nous ne parlons que pour mémoire de la dissolution de la Chambre des députés et de celle des pairs en 1815. Ce fut une dissolution illégale opérée en vertu d'un décret rendu à Lyon le 13 mars, et qui portait en ce qui concerne les pairs :

« Considérant que la Chambre des pairs est composée en partie de personnes qui ont porté les armes contre la France, qui ont intérêt au rétablissement des droits féodaux, à la destruction de l'égalité entre les différentes classes, à l'annulation des ventes des domaines, enfin à la destruction des droits acquis par le peuple depuis vingt-cinq ans de combats contre les ennemis de la gloire nationale, la Chambre des pairs est dissoute » et en ce qui concerne les députés :

« Considérant que les pouvoirs des députés au Corps législatif étaient expirés et que dès lors la Chambre des députés n'a plus aucun caractère national ; enfin qu'une partie de cette assemblée s'est rendu indigne de la confiance du pays en adhérant au rétablissement de la noblesse féodale, nous avons décidé ce qui suit : « la Chambre des députés est dissoute. »

Louis XVIII d'ailleurs ordonna le 20 mars la clôture de la session.

La dissolution du 5 septembre 1816 fut provoquée par l'opposition que le ministère du duc de Riche-

lieu rencontra dans la Chambre introuvable. Celle-ci, composée d'une grande majorité d'ultras, entra en conflit avec le roi sur la question de leurs pouvoirs respectifs et sur l'organisation électorale. Les rôles semblaient renversés ; les ultra-royalistes soutenaient la doctrine des droits du Parlement contre le roi, et les libéraux défendaient les prérogatives du roi contre les royalistes. C'était le parti de l'ancien régime qui voulait affaiblir le roi au profit du Parlement, élargir le corps électoral et augmenter l'autonomie locale ; c'était le parti libéral qui soutenait la suprématie du roi, les pouvoirs des préfets, et la constitution du suffrage. Cela venait de ce que les ultras voulaient faire passer le pouvoir à la noblesse des campagnes qui eût été maîtresse de la Chambre et rétablir ainsi un régime aristocratique. Les libéraux préféraient conserver la domination du roi, des préfets et la fixation du cens électoral à 300 francs, parce qu'on savait les électeurs de cette catégorie favorables au maintien du régime né de la Révolution (1).

L'impopularité de cette Chambre, la violence de ses membres, les menaces qui en résultaient pour l'autorité royale, la pression aussi des puissances étrangères qui redoutaient les difficultés que pourrait amener une réaction exagérée, décidèrent

1. Radenac. *De la dissolution des Assemblées législatives*, pp. 49-50.

Louis XVIII à publier, le 3 septembre, une ordonnance de dissolution. La nouvelle Chambre élue eut une majorité constitutionnelle.

La dissolution de 1823 fut provoquée par le désir de la royauté d'avoir une Chambre franchement royaliste, dont une prolongation des pouvoirs permettrait d'atteindre la réalisation des réformes vivement désirées par le roi. En effet, la nouvelle Chambre dite « la Chambre retrouvée » eut une forte majorité d'ultras.

En 1827, Charles X, pour maintenir au pouvoir le ministère Villèle, prononça la dissolution de la Chambre. Il venait de rendre les ordonnances des 12 mars, 19 avril et 24 juin 1827 qui rétablissaient la censure de la presse et licenciaient la garde nationale ; mais il avait été obligé de les retirer presque aussitôt en raison de leur impopularité. A la suite de ces élections, le ministère fut obligé de se retirer.

Les deux dissolutions de 1830 marquèrent la fin de la Restauration. Charles X venait de renvoyer le ministère Martignac et de former le ministère Polignac. Il en résulta un conflit aigu entre la Chambre et le roi. En réponse à un discours du trône assez menaçant, la Chambre adopta une adresse rédigée par son président, Royer-Collard, dans laquelle elle affirmait « le droit d'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics », intervention « qui fait du concours permanent des vues politiques de

vosre gouvernement avec les vœux de votre peuple la condition indispensable à la marche des affaires publiques ». Le roi déclara ne pas vouloir se soumettre aux prétentions de la majorité de la Chambre ; le 19 mars il prorogea la Chambre et par ordonnance du 16 mai en prononça la dissolution.

Les élections nouvelles eurent lieu le 23 juin et le 3 juillet. L'opposition en sortit renforcée. Par les quatre ordonnances du 26 juillet Charles X suspendit la liberté de la presse et rétablit la nécessité de l'autorisation pour les publications non périodiques ; prononça la dissolution de la nouvelle Chambre ; réorganisa le système électoral et la composition de la Chambre ; convoqua les électeurs pour les 6, 18 et 28 septembre.

La dissolution de la nouvelle Chambre, qui ne s'était pas encore réunie, soulevait une question importante de droit constitutionnel que nous aurons à examiner ultérieurement. L'ensemble de ces mesures suscita de vives protestations et amena la révolution des 27 et 28 juillet.

Quant à la Chambre des pairs, ses membres étaient nommés à vie ou héréditairement en vertu de la charte de 1814 et exclusivement héréditairement depuis l'ordonnance du 19 août 1815. Pour vaincre l'opposition des pairs, les gouvernements de Louis XVIII et de Charles X eurent recours à la création de nouvelles pairies : une première fois en mars

1819, sous le ministère du duc Decazes, on nomma soixante-neuf pairs nouveaux, une seconde fois en 1827, sous le ministère Villèle, il fut créé soixante-seize pairies.

Avec la Monarchie de Juillet, le gouvernement parlementaire s'affirma définitivement dans la pratique constitutionnelle française. Cependant la charte de 1830 ne faisait que reproduire sur ce point les dispositions de celle de 1814. Mais la coutume parlementaire allait se fonder et faire produire aux principes admis toutes leurs conséquences naturelles. Cette charte maintint le droit de dissolution et laissa fixé à trois mois le délai de convocation de la nouvelle Chambre.

Les dissolutions furent plus nombreuses encore pendant la Monarchie de Juillet que sous la Restauration ; on en compte six : en 1831, 1834, 1837, 1839, 1842 et 1846.

Les premières furent rendues nécessaires par la trop grande division des partis dans la Chambre. Aucune majorité compacte et durable ne se formait ; les ministères obligés de s'appuyer sur plusieurs groupes à la fois manquaient d'homogénéité ; on employa comme remède à cette situation la dissolution. En 1831, Casimir-Périer demanda à la dissolution une majorité plus compacte qui lui permit de réaliser son programme. Cette mesure fut accueillie d'autant plus favorablement que la Chambre dissoute

avait été élue avant la refonte du système électoral.

Les ministères de Broglie et Molé firent les dissolutions de 1834 et 1837 dans le même but, mais avec moins de succès.

Molé fit une nouvelle dissolution en 1839 dans des conditions un peu particulières qui méritent d'être relevées. A la suite du vote de l'adresse, dans lequel il n'avait pu grouper qu'une majorité très faible, il offrit sa démission au roi. Celui-ci chargea le maréchal Soult de former un ministère ; mais le maréchal déclina cette offre. Plutôt que de former un ministère pris dans l'opposition, le roi par ordonnance du 2 février 1839 prononça la dissolution de la Chambre des députés. Même c'était la seconde dissolution opérée dans l'espace de quinze mois seulement par le même ministère. La mesure risquait d'être mal interprétée et impopulaire ; elle le fut en effet. Le parti ministériel sortit encore plus affaibli des élections nouvelles.

Les deux dernières dissolutions furent faites par le ministère Guizot. N'ayant qu'une majorité infime dans la Chambre sortie des élections de 1839, il en provoqua la dissolution en 1842 ; si la composition de la nouvelle Chambre ne différa pas sensiblement de celle de la précédente, Guizot réussit cependant à y accroître peu à peu sa majorité et à la rendre assez compacte. En 1846, il profita d'une excellente situation politique et économique pour raffermir sa

majorité par une nouvelle dissolution prononcée par ordonnance du 6 juillet.

En 1847 les discussions sur la réforme électorale et les incompatibilités avec le mandat de député détachèrent du ministère plusieurs de ses partisans. L'opposition organisa la campagne des banquets. La résistance opposée par le gouvernement provoqua l'émeute du 22 février 1848. Le roi forma dans la nuit du 24 au 25 février le ministère Thiers. Celui-ci se proposait de dissoudre la Chambre pour donner satisfaction à l'opinion publique. Mais il était trop tard. La foule envahit la Chambre et réclama la proclamation de la République.

Toutes ces dissolutions diffèrent profondément quant à leur caractère de celles de la Restauration. Ces dernières étaient inspirées au roi par son désir de conserver ses prérogatives royales et d'assurer la prédominance du pouvoir personnel. Sous la Monarchie de Juillet les dissolutions ont pour objet non pas même de donner à la nation la possibilité de trancher les conflits qui se seraient élevés entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, mais plutôt de permettre au gouvernement de cabinet de réaliser les conditions nécessaires à son fonctionnement normal ; elles ont pour objet de conserver et renforcer des majorités existantes, mais insuffisantes numériquement pour permettre à un ministère homogène de vivre et de réaliser son programme. Seule

la dissolution de 1837 présentait à quelques égards un caractère différent : en ce moment le roi avait à faire un choix entre un ministère et l'opposition, et il laissa à la nation le soin de les départager.

Quant à la Chambre des pairs, son rôle fut très réduit sous la Monarchie de Juillet. Des nominations partielles en modifièrent graduellement la composition. Une ordonnance du 3 octobre 1837 alla même jusqu'à créer cinquante pairs nouveaux.

La constitution de 1848 ne donna pas au président de la République le droit de dissoudre le Corps législatif. Tout au contraire l'article 46 cherche à défendre le congrès contre toute tentative de ce genre : « Toute mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison. »

C'est le contrepied de cette disposition que va prendre la constitution du 14 janvier 1852, rédigée par Napoléon III à la suite du plébiscite des 20 et 21 décembre 1851 : « Écrire en tête d'une charte, disait le préambule de cette constitution, que le chef du gouvernement est irresponsable, c'est mentir au sentiment public ; c'est vouloir établir une fiction qui s'est évanouie trois fois au bruit des révolutions. La constitution actuelle proclame au contraire que le chef que vous avez élu est responsable devant vous... Etant responsable, il faut que son action

soit libre et sans entraves. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un conseil responsable composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'État, expression d'une politique émanée des Chambres et par là même exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier. »

Le droit de dissolution devait nécessairement trouver place dans ce système. L'article 46 de la Constitution ajoutait cependant qu'« en cas de dissolution, le Président de la République doit convoquer un nouveau corps législatif dans le délai de six mois. » Ici le droit de dissolution a nettement le caractère d'un moyen de contrainte pour presser sur l'opinion de la Chambre, pour l'amener à voter des mesures jugées indispensables par le gouvernement exécutif ou à lui imposer une politique déterminée. D'ailleurs pour les trois dissolutions pratiquées en 1857, 1863 et 1869 il semble bien que la préoccupation à laquelle Napoléon III obéit fut simplement d'avancer de quelques mois la réélection de la Chambre et d'abrégier la fin de législatures. En effet l'opposition dans ces assemblées était infime et ne disposait d'aucun moyen pratique pour s'opposer aux volontés du gouvernement. « Mais le régime du gouvernement de cabinet, alors si décrié et déconsidéré,

devait, par une force intime, rentrer en vigueur avant même la chute du second Empire. Celui-ci devait peu à peu rouvrir la porte aux institutions qu'il avait condamnées et abolies en 1852. La cause en est assez simple. Après les années de liberté fougueuse qu'avait connues la Révolution, après le régime si dur du premier Empire, c'était avec le gouvernement parlementaire que la France, sous la Restauration, la Monarchie de Juillet et la seconde République, avait fait l'expérience et acquis le goût de la liberté politique réglée et pacifique, si bien que dans l'esprit public les deux choses paraissaient aller de pair, le gouvernement parlementaire semblant la forme naturelle de la liberté politique. En 1851, la majorité du peuple français, séduite par le souvenir des gloires impériales ou prise de peur devant le développement des doctrines socialistes s'était désintéressée de la liberté politique et en avait consenti le sacrifice dans les plébiscites de 1851 et 1852. Mais ce n'était là qu'une faiblesse passagère ; peu à peu l'amour et le besoin des institutions libres devaient se réveiller ; et le gouvernement impérial, habile et prévoyant en ce point, lorsqu'il reconnut les symptômes certains de ce réveil, ne songea pas à lutter obstinément contre une force irrésistible. Il voulut donner à ces aspirations quelques satisfactions, les plus restreintes d'abord qu'il serait possible d'imaginer. Mais une fois engagé dans cette voie, poussé

par l'opinion et par la logique immanente des institutions, il devait faire successivement de nouvelles concessions ; on vit ainsi reparaître une à une, quoique sensiblement déformées, les principales pièces qui constituent le mécanisme du gouvernement parlementaire ; puis dans les deux dernières années du second Empire, le système entier rentre en vigueur, complet et correct au moins en ce qui concerne les textes constitutionnels (1). »

La constitution du 21 mai 1870, ratifiée par un plébiscite, transformait l'Empire en monarchie constitutionnelle avec le gouvernement parlementaire.

L'article 15 reconnaissait à l'empereur le droit de dissoudre le Corps législatif. Mais, comme le fait remarquer M. Esmein, ce droit qui, dans la constitution de 1852, se présentait seulement comme une arme, d'ailleurs superflue de pouvoir personnel, figurait maintenant comme l'un des contrepoids du gouvernement parlementaire.

Le droit de dissolution ne fut inscrit dans la constitution de 1875 qu'après de longs débats et de vives résistances.

Lorsque, après la proclamation de la République le 4 septembre 1870 et la réunion de l'Assemblée nationale, le pouvoir exécutif eût été confié en 1873

1. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2^e édition, p. 131.

pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, avec le titre de président de la République, une commission, dite commission des Trente, fut chargée d'élaborer un projet de loi constitutionnelle. Les divers projets de constitution qui furent présentés contenaient une disposition donnant au président de la République le droit de dissolution. Ainsi le projet de 1872 de M. Dufaure contenait un article 13 ainsi conçu : « Lorsque le président de la République estimera que l'intérêt du pays exige le renouvellement de la Chambre des représentants avant l'expiration normale de ses pouvoirs, il demandera au Sénat l'autorisation de la dissoudre. Cette autorisation ne pourra être donnée qu'en comité secret et à la majorité des voix. Elle devra être donnée dans un délai de huit jours. » Le projet présenté par M. de Broglie le 13 mai 1874 contenait une disposition analogue : « Dans le cas où le président de la République jugerait qu'il y a lieu de dissoudre la Chambre des représentants avant l'expiration légale de son mandat, cette dissolution pourra être prononcée par un décret rendu sur l'avis du Grand Conseil délibérant en séance secrète. »

Après le vote de l'amendement Wallon, le 30 janvier 1875, qui fixait la durée des pouvoirs et le mode d'élection du président de la République, et qui, par conséquent, établissait définitivement la République, on se demanda s'il fallait accorder à tous les présidents de la République à venir le droit de disso-

lution que le rapport de la commission proposait d'accorder au maréchal de Mac-Mahon et qu'on était d'accord pour lui attribuer.

L'institution fut vivement combattue. La portion la plus avancée du parti républicain s'y opposa; elle y voyait une atteinte au principe de la souveraineté nationale, au principe de la séparation des pouvoirs, un échec à la forme républicaine du gouvernement; mais elle ne parvint pas à avoir gain de cause. Le texte proposé par M. Wallon fut adopté : « Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. »

Cette solution était bien commandée par l'adoption de la forme de gouvernement parlementaire, de gouvernement de cabinet. Son efficacité pouvait paraître douteuse; mais la logique la commandait impérieusement. Prévost-Paradol, dans son livre *La France nouvelle*, avait indiqué ce droit comme le contrepoids nécessaire du gouvernement parlementaire, comme un remède nécessaire à certaines assemblées.

S'il avait été difficile d'obtenir l'accord sur le principe, sur les détails d'organisation de ce droit les avis n'étaient pas même partagés. Une première question se posait : le droit de dissolution devait-il s'appliquer au Sénat et à la Chambre des députés à la fois ou à cette dernière seulement. Un amendement

fut déposé, permettant au président de la République de dissoudre le Sénat avec l'avis conforme de la Chambre des députés. Mais le texte proposé fut rejeté.

L'avis conforme du Sénat est nécessaire aux termes de la disposition constitutionnelle qui régit le droit de dissolution. Le rapporteur de la commission des Trente avait demandé, pour des motifs que nous examinerons plus loin, que cet avis du Sénat ne fût pas nécessaire. Mais sur les instances de M. Dufaure, de M. Wallon, du maréchal de Mac-Mahon lui-même, l'Assemblée nationale ne se rangea pas à cette opinion.

MM. Dufaure et de Broglie demandaient en outre que l'avis demandé au Sénat fût discuté en comité secret : la solution contraire prévalut.

Il n'a été fait usage par le président de la République qu'une seule fois jusqu'à présent du droit de dissolution qui lui est conféré. Le 16 juin 1877, le Sénat fut saisi d'un message présidentiel ainsi conçu : « Le président de la République, vu l'article 5... etc., fait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des députés et lui demande son avis conforme. »

Le rapport de la commission à laquelle cette communication avait été renvoyée concluait à l'adoption par le Sénat d'une résolution ainsi conçue : « Vu le message de M. le président de la République en date du 16 juin, par lequel il fait connaître au Sénat

son intention de dissoudre la Chambre des députés et lui demande l'avis prescrit par l'article 5 de la loi sur les pouvoirs publics, le Sénat émet un avis conforme à la proposition du président de la République. »

Cette résolution fut adoptée le 22 juin par le Sénat après une discussion dans laquelle Victor Hugo intervint, par 150 voix contre 130, et le 25 juin la Chambre fut dissoute par décret présidentiel. Pour bien comprendre la genèse de cette dissolution, il faut remonter jusqu'aux doubles élections qui eurent lieu en 1876. Tandis que celles du 30 janvier donnèrent au Sénat une majorité réactionnaire, celles du 20 février introduisirent à la Chambre des députés une majorité nettement républicaine. La composition des deux Assemblées était donc toute différente, et nécessairement il devait en résulter non seulement des divergences d'opinion, mais des désaccords profonds qui se manifestèrent notamment sur la question de savoir si le Sénat avait le droit de rétablir une proposition de crédit rejetée par la Chambre des députés. Cette situation se compliqua d'une divergence de vues entre le maréchal de Mac-Mahon et le ministre Jules Simon en matière de politique religieuse.

Les catholiques, sur la demande du pape Pie IX et sous l'impulsion de leurs évêques, menaient à ce moment une vive campagne pour obtenir des divers

gouvernements leur intervention en vue de restaurer le pouvoir temporel de la papauté. Une pétition au président de la République et aux deux Chambres fut mise en circulation. Cette agitation présentait un danger à la fois au point de vue intérieur, des menées dynastiques pouvant facilement se dissimuler derrière le mouvement et en profiter, et au point de vue extérieur, la violence de la campagne menaçant de devenir l'occasion de complications extérieures, tout au moins de difficultés. Aussi la circulation de la pétition fut-elle interdite et le comité catholique qui était la source de ce mouvement dissous par application de la loi sur les associations. Le ministère accepta un ordre du jour qui fut voté par la Chambre après un important débat, dans lequel intervint Gambetta, et qui était ainsi conçu : « La Chambre considérant que les manifestations ultramontaines, dont la recrudescence pourrait compromettre la sécurité intérieure et extérieure du pays, constituent une violation flagrante des droits de l'État, invite le gouvernement, pour réprimer cette agitation antipatriotique, à user des moyens légaux dont il dispose. »

Or l'acceptation de cet ordre du jour, les mesures déjà prises, les déclarations faites par le président du Conseil dans la discussion avaient vivement mécontenté l'entourage immédiat du président de la République. Les partis monarchiques voulaient, en

effet, user des circonstances pour tenter une restauration, tout au moins pour empêcher que les élections municipales, le renouvellement partiel des conseils généraux et enfin les élections sénatoriales de 1877 fussent faites par un ministère de gauche.

Le prétexte saisi par le maréchal de Mac-Mahon pour se séparer du ministère fut l'échec que celui-ci éprouva à la Chambre dans les discussions des lois sur l'organisation municipale et sur la presse. La publicité obligatoire des séances des conseils municipaux fut en effet votée par la Chambre, d'ailleurs en l'absence du président du Conseil, alors que le projet du gouvernement ne prévoyait que la publicité facultative. D'autre part, le projet abrogeant la loi du 29 décembre 1875 sur la presse fut voté, malgré l'opposition de Jules Simon qui demandait qu'on réservât pour une loi d'ensemble la question de compétence qui était soulevée.

Le 16 mai le maréchal de Mac-Mahon adressa au président du Conseil une lettre rendue publique, critiquant l'attitude de ce dernier devant la Chambre et affirmant qu'il n'avait pas conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues. Le maréchal ajoutait que s'il n'était pas responsable devant le Parlement, il avait une responsabilité devant la France, dont à ce moment plus que jamais il devait se préoccuper. Jules Simon envoya aussitôt sa démission et celle du cabinet. Le jour même il y

eut un débat orageux à la Chambre, provoqué par Gambetta, et qui se termina par l'adoption de l'ordre du jour suivant : « La Chambre, considérant qu'il lui importe dans la crise actuelle et pour remplir le mandat qu'elle a reçu du pays de rappeler que la prépondérance du pouvoir parlementaire, s'exerçant par la responsabilité ministérielle, est la première condition du gouvernement du pays par le pays, que les lois constitutionnelles ont pour but d'établir, déclare que la confiance de la majorité ne saurait être acquise qu'à un cabinet libre de ses actions et résolu à gouverner suivant les principes républicains qui peuvent seuls garantir l'ordre et la prospérité au dedans et la paix au dehors et passe à l'ordre du jour. »

Un cabinet de droite, présidé par le duc de Broglie, fut constitué. Le président de la République adressa le 18 mai un message aux deux Chambres pour justifier la politique adoptée. La dissolution y était indiquée comme probable sous quelques expressions voilées. Le président affirmait que le pays pensait comme lui et que si on l'interrogeait de nouveau, sa réponse ne serait pas douteuse. Aussitôt après le message, il fut donné lecture d'un décret de prorogation jusqu'au 16 juin.

Lorsque le Parlement rentra en session, M. de Fourtou, ministre de l'Intérieur, annonça à la Chambre que le président de la République avait adressé

au Sénat un message pour demander la dissolution. Au cours de débats violents, on entendit tour à tour Gambetta, M. de Fourtou, le duc Decazes, ministre des affaires étrangères, Jules Ferry, Louis Blanc... ; la Chambre adopta l'ordre du jour suivant : « La Chambre, considérant que le ministère formé le 17 mai par M. le président de la République et dont le duc de Broglie est le chef, a été rappelé aux affaires contrairement à la loi des majorités, qui est le principe du gouvernement parlementaire ; qu'il s'est dérobé, le jour même de sa formation, à toute explication devant les représentants du pays ; qu'il a bouleversé toute l'administration intérieure, afin de peser sur les décisions du suffrage universel par tous les moyens dont il pourrait disposer ; qu'à raison de son origine et de sa composition, il ne représente que la coalition des partis hostiles à la République, coalition conduite par tous les inspireurs des manifestations cléricales déjà condamnées par la Chambre ; que c'est ainsi que, depuis le 17 mai, il a laissé imprimer les attaques dirigées contre la représentation nationale et les provocations directes à la violation des lois ; qu'à tous ces titres, il est un danger pour l'ordre et pour la paix, en même temps qu'une cause de trouble pour les affaires et les intérêts, déclare que les ministres n'ont pas la confiance des représentants de la nation et passe à l'ordre du jour. »

La Chambre tint encore deux séances pour voter les 205 millions de compte de liquidation des dépenses pour la réfection de l'armement. Elle refusa de voter les contributions directes, de manière à obliger le gouvernement à ne pas trop reculer la date des élections générales. En vain le ministre des finances insista pour le vote de ces contributions ; le rapporteur du budget, M. Cochery, conclut au rejet et la Chambre se rangea à son opinion.

Le 25 juin 1877, avant l'ouverture de la séance, M. de Fourtou, ministre de l'intérieur, transmit au président de la Chambre, M. Grévy, ampliation du décret de dissolution, portant que les collègues électoraux seraient convoqués dans un délai de trois mois. Après avoir ouvert la séance et fait lire le procès-verbal, M. Grévy prononça l'allocution suivante suivante : « Messieurs, avant de donner connaissance de la communication que j'ai reçue, je veux remercier une dernière fois la Chambre du grand honneur qu'elle m'a fait et de la bienveillance qu'elle m'a témoignée. Le pays, devant lequel elle va retourner, lui dira bientôt que, dans une trop courte carrière, elle n'a pas cessé un seul jour de bien mériter de la France et de la République. » Il fut ensuite donné lecture de la lettre du ministre de l'intérieur et du décret de dissolution. Le Président de la Chambre en donna acte et déclara la séance levée.

Le Sénat devait se réunir le même jour ; son président, le duc d'Audiffred-Pasquier, sans déclarer la séance ouverte, communiqua simplement à l'Assemblée la lettre par laquelle le ministre de l'intérieur lui faisait connaître le décret de dissolution de la Chambre.

Les élections eurent lieu le 24 octobre ; bien que les républicains perdirent des sièges, la majorité antigouvernementale ne fut pas sensiblement diminuée. Dès la réunion du Parlement, la lutte recommença. Le ministère de Broglie dut se retirer ; il fut remplacé par un ministère de Rochebouët, représentant comme le premier, non pas la majorité, mais la minorité. C'était la négation des principes parlementaires. Pendant quelques jours le maréchal de Mac-Mahon parut songer à une nouvelle résistance et à une seconde dissolution. Mais le Sénat n'était pas disposé à entrer dans cette voie, et le 14 décembre, un cabinet Dufaure, pris dans la majorité de gauche, assumait le pouvoir.

Cette expérience du droit de dissolution donna donc de mauvais résultats, non parce que le résultat des nouvelles élections fut contraire à l'attente du maréchal de Mac-Mahon et du Sénat, mais parce qu'on put craindre un moment que le pouvoir exécutif sortit de la légalité.

Une sorte de discrédit a rejailli sur l'institution puisque l'expérience n'a jamais été renouvelée, alors

pourtant qu'à plusieurs reprises la situation politique a paru comporter impérieusement la dissolution, notamment pour empêcher à la fin des législatures le vote inconsideré de lois ne s'inspirant aucunement de l'intérêt général, mais seulement d'intérêts électoraux. La cause de l'échec de la dissolution de 1877 doit être attribuée, il nous semble, aux circonstances dans lesquelles elle eut lieu, à la fausse conception qu'avait de son pouvoir constitutionnel et du jeu du gouvernement parlementaire le maréchal de Mac-Mahon. Celui-ci dans sa lettre du 16 mai à Jules Simon avait invoqué sa responsabilité envers la France. Mais le président de la République est en droit irresponsable. Sauf le cas de Haute trahison, ce sont les ministres qui sont responsables devant le Parlement. Il appartenait à la Chambre de déclarer si le ministère avait sa confiance ou non, non au président de la République de chercher à imposer à la Chambre un ministère qui ne pouvait s'appuyer sur aucune majorité. M. Léon Renault l'avait très clairement montré à la Chambre dans son discours du 19 juin : « M. le Ministre des travaux publics a apporté hier à la tribune une définition du rôle constitutionnel du maréchal qui est en contradiction avec les données les plus certaines du bon sens et de la raison. Il n'y a pas une monarchie constitutionnelle dans laquelle le chef irresponsable de l'État n'ait un droit de dissolution plus étendu, puisqu'il ne le partage avec

personne et n'a d'avis à demander à personne. Quel est, dans ce pays d'initiative parlementaire, le citoyen à l'esprit duquel soit jamais venue la pensée de chercher, dans ce double pouvoir du souverain, le point de départ et la justification d'une responsabilité directe et personnelle ? » Au Sénat, dans la séance du 21 juin, ce point de vue fut indiqué avec plus de netteté encore : « L'acte du 16 mai, pour être constitutionnel, n'en était pas moins antiparlementaire et les élections survenant à la suite de cet acte avaient tout le caractère d'un plébiscite. » Laboulaye vit, lui aussi dans la dissolution, un essai de pouvoir personnel, essai qui, disait-il, présentait les plus grands dangers de la part d'un président de la République.

D'autre part les circonstances politiques dans lesquelles était intervenu l'acte du 16 mai rendaient l'exercice du droit de dissolution particulièrement délicat. Le ministère Jules Simon avait perdu la confiance, non pas de la Chambre, mais du maréchal de Mac-Mahon et du Sénat. Il suffit de lire le discours de M. de Fourtou à la Chambre des députés (16 juin).

« La vérité est donc que sur le terrain des lois constitutionnelles un combat s'est livré dès les premiers jours entre l'esprit révolutionnaire, un combat dans lequel l'esprit révolutionnaire a toujours été vaincu, et duquel nous avons vu sortir manifestement encouragées par la faveur des fractions avancées de la majorité, manifestement subies par les fractions

modérées jusqu'à des propositions qui amnistiaient la Commune de Paris. Je vous dénoncerai tout à l'heure, Messieurs, la majorité marchant à l'absorption des deux grands pouvoirs de l'État. Je puis ajouter qu'elle y marchait le drapeau de la désorganisation sociale à la main. C'est alors qu'est intervenu l'acte réparateur du seize mai. Il est intervenu pour arrêter le mouvement au terme duquel se serait rencontré l'abaissement irrémédiable de la nation française. M. le maréchal de Mac-Mahon, s'enveloppant dans son droit constitutionnel, est venu rétablir l'équilibre nécessaire entre les pouvoirs publics en sauvegardant contre tout empiétement l'indépendance du Sénat et sa propre indépendance. En vous empêchant ainsi de devenir une Convention, savez-vous ce qu'il a fait ? Au lieu de troubler, comme on l'en accuse, le fonctionnement régulier et paisible de la Constitution, il l'a sauvée de vos mains en même temps qu'il barrait le passage au radicalisme marchant peu à peu d'étape en étape, par des chemins couverts, à l'assaut de la société. »

M. de Fourtou ne remarquait pas que ce n'était pas la majorité de la Chambre des députés qui cherchait à amener une confusion de pouvoirs, mais le pouvoir exécutif qui se sépara d'un ministère qui avait la confiance de la majorité. La dissolution prenait ainsi l'apparence d'une tentative de gouvernement personnel, et, en fait, on n'hésita pas à y voir un coup d'État.

CHAPITRE II

Fondement et utilité du droit de dissolution.

L'attribution du droit de dissolution au président de la République fut considérée par la majorité de l'Assemblée nationale comme une conséquence nécessaire du régime du gouvernement parlementaire établi par les lois constitutionnelles de 1875. Cette conception fut cependant vivement combattue ; et ses adversaires aussi bien que ses partisans invoquaient les uns et les autres à l'appui de leur thèse le principe de la séparation des pouvoirs et celui de la souveraineté nationale.

Le principe de la séparation des pouvoirs peut en effet être conçu de plusieurs manières. Dans un premier système on cherche à réaliser la séparation des pouvoirs aussi strictement que possible ; les ministres doivent être choisis par le chef du pouvoir exécutif en dehors du Parlement, où ils n'ont pas libre entrée, ni le droit de prendre la parole ; simples agents du pouvoir exécutif, ils n'ont aucune responsabilité politique devant le Parlement qui ne peut

ni les blâmer ni les renverser. Le pouvoir exécutif de son côté ne peut avoir l'initiative des propositions de loi, ni même, dans la rigueur des principes, suspendre l'exécution des lois votées ; tout au plus peut-il par des messages inviter le corps législatif à fixer son attention sur une réforme désirable, à prendre, selon l'expression de l'article 163 de notre Constitution de l'an III, un objet en considération. Par une atténuation, inspirée par le souci de ne pas rendre trop facile une prédominance tyrannique du parlement, le pouvoir exécutif peut encore, sous des conditions déterminées, opposer aux lois votées soit un veto définitif, soit un veto simplement suspensif, comme celui accordé au roi par notre Constitution de 1791. Dans cette conception, en effet, le droit de dissolution ne peut être justifié, à moins d'y voir le complément du droit de veto. En effet, l'exercice de ce droit serait un empiétement certain du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Sieyès, dans l'Assemblée constituante avait soutenu avec vigueur ce point de vue ; il refusait au roi tout droit de veto et de dissolution, parce que « le peuple ou la nation ne peut avoir qu'une voix, celle de la législature nationale (1). »

Lors de la discussion de la loi de 1875 la même

1. *Archives Parlem.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 295.

opinion fut soutenue à l'Assemblée nationale. Le droit de dissolution, disait on, était contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir exécutif peut par ce moyen annihiler la fonction propre du pouvoir législatif.

Mais la conception de la séparation des pouvoirs que nous venons d'examiner est, à bien des égards, trop étroite. Alors que le principe de la séparation a été introduit, surtout dans nos constitutions, comme « une précaution dont le bon sens et l'expérience ont démontré l'utilité contre les abus possibles d'un pouvoir trop grand (1) » il serait illogique de vouloir le réaliser à un point où il deviendrait à son tour la source d'abus non moins graves que ceux qu'il a pour objet de prévenir. Réaliser une séparation absolue est aller au-devant de la tyrannie. « En admettant, dit Laboulaye (2), en parlant de la Constitution de 1848, en présence un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif que rien ne tempérait, parce qu'ils étaient absolument séparés, on les jetait l'un sur l'autre comme deux locomotives que l'on mettait sur la même voie en face l'une de l'autre, en déclarant qu'elles ne se heurteront pas. » Et en effet nous constatons dans notre histoire l'échec lamentable de tou-

1. Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, 1901, p. 12.

2. *Histoire de la Constitution des États-Unis d'Amérique*, t. III, p. 313.

tes les constitutions qui avaient cherché à réaliser la séparation absolue. La Constitution de 1791 donnait au roi le droit de *veto*, mais lui refusait le droit de dissolution; la conséquence en fut que l'Assemblée législative finit par empiéter sur les pouvoirs de l'exécutif et par imposer la dictature de la Convention. La Constitution de l'an III, où même le droit de *veto* n'était pas reconnu au Directoire, aboutit après de constantes violations de la Constitution tant par le corps législatif que par les directeurs, au coup d'État du Dix-huit Brumaire. Celle de 1848 eut beau déclarer dans son article 68 que toute mesure pour laquelle le président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge et met obstacle à son mandat serait un crime de haute trahison ; que par ce seul fait le président serait déchu de ses fonctions, les citoyens tenus de lui refuser obéissance; que le pouvoir exécutif passerait de plein droit à l'Assemblée nationale ; que les juges de la Haute Cour se réuniraient de plein droit à peine de forfaiture ; elle eut beau organiser toute une procédure et prévoir jusque dans les détails la mise en accusation du Président ; elle n'empêcha pas le coup d'État du Deux-Décembre.

On objecte, il est vrai, l'exemple des États-Unis, où la stricte division des pouvoirs n'a pas empêché la constitution de fonctionner normalement. Mais il faut observer que dans ce pays les Comités perma-

nents du Sénat et de la Chambre des représentants ont établi un contact plus intime entre les deux pouvoirs. Ces comités discutent au préalable toutes les lois proposées, et le rôle du Sénat et de la Chambre dans leurs séances plénières se réduit souvent à un simple enregistrement des décisions des comités. Les ministres s'entendent avec les présidents de ces comités, peuvent être convoqués par eux. Plusieurs de ces comités comme ceux de l'armée et de la marine s'attribuent un rôle de contrôle sur les actes et l'administration des ministres(1). M. Woodrow Wilson (2) dit à ce sujet : « Les ministres n'ont pas en fait la direction de la politique exécutive du gouvernement ; c'est ce que j'ai établi en faisant ressortir le contrôle, pénétrant même jusqu'aux détails de l'administration, que les comités du congrès ont la faculté d'exercer. Dans l'état actuel des affaires, personne ne peut faire beaucoup sans avoir l'oreille des comités. Les chefs des divers départements peuvent évidemment dans bien des cas agir plus sagement que les comités, parce qu'ils ont une connaissance intime du fonctionnement et des besoins de leur département qu'aucun comité ne peut acquérir. Mais les comités préfèrent gouverner dans l'obscurité plu-

1. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4^e édition, p. 386.

2. Woodrow Wilson. *Congressional government*, p. 273.

tôt que de ne gouverner pas du tout, et les ministres en fait se trouvent liés, pour tout ce qui dépasse les détails de routine, par des lois qui ont été faites pour eux et qu'ils n'ont aucun moyen légal de modifier. »

Comme les comités ne peuvent en droit obtenir le renvoi des ministres, si le président entend conserver ceux-ci, il peut résulter de cette pratique, et il en résulte en fait, des inconvénients considérables.

« Les fonctionnaires exécutifs sont les serviteurs du Congrès ; mais s'ils se montrent des serviteurs négligents, incapables ou trompeurs, le Congrès doit se contenter de ce qu'il peut obtenir d'eux jusqu'à ce que l'agent administratif en chef, le président, veuille bien en nommer de meilleurs. Le Congrès ne peut pas les rendre dociles, quoiqu'il puisse les forcer à obéir dans toutes les affaires importantes (1). »

D'ailleurs il faut observer avec Thorpe (2) que si en Angleterre toutes les réformes opérées dans le gouvernement depuis mille ans ont eu pour but immédiat la limitation des pouvoirs de l'exécutif, aux États-Unis, depuis 1776, l'opinion s'est de plus en plus fixée en ce sens qu'il est plus prudent de limiter les pouvoirs du législatif et d'augmenter les

1. Woodrow Wilson, *op. cit.*, p. 273.

2. Thorpe, *Recent Constitution making in the United States (Publication of the political Science, n° 32)*, p. 16.

pouvoirs de l'exécutif. Les Anglais se méfient de la couronne et accordent au Parlement des pouvoirs illimités. Les Américains se méfient de la législature, spécialement des législatures des États particuliers et accordent de grands pouvoirs à leur Président et à leurs gouverneurs ». L'indépendance du pouvoir exécutif paraît donc nécessaire aux Américains. Mais il faut reconnaître que pour porter tous ses fruits et ne pas se détruire en quelque sorte elle-même, la séparation des pouvoirs comporte des restrictions.

Celui qui, le premier, a pleinement dégagé la théorie de la séparation des pouvoirs, Montesquieu (1), reconnaît nettement que des rapports doivent s'établir entre les divers pouvoirs et que leur action ne doit pas être isolée. Il doit y avoir pénétration réciproque ; soit que l'on accorde au pouvoir exécutif le droit d'arrêter par son *veto* l'application des mesures votées par la législature, soit que l'on organise un gouvernement parlementaire reposant sur la responsabilité politique des ministres avec un chef du pouvoir exécutif inamovible. Dans ce cas le droit de dissolution paraît être une nécessité, parce qu'il est une condition nécessaire pour empêcher que le titulaire du pouvoir législatif ne puisse à volonté annihiler l'action du titulaire du pouvoir exécutif.

1. Montesquieu. *Esprit des lois*, l. XI, Ch. VI.

Et pourtant à ce point de vue même on fait au droit de dissolution une objection que nous croyons devoir examiner brièvement. C'est l'irrévocabilité réciproque qui permet aux divers pouvoirs de se contrôler les uns les autres dans les limites de leurs attributions. Or le droit de dissolution serait une atteinte des plus graves portée à l'irrévocabilité des représentants de la nation. « Je ne sais, disait Pétion (1), comment on peut donner au roi un pareil excès de puissance ; parce que les membres du corps législatif ne seraient pas de son avis, il aurait le droit de casser ceux que la nation aurait trouvés dignes de son choix ; il interromprait leurs fonctions dont l'exercice ne serait pas encore expiré ; il pourrait révoquer des hommes vertueux qui n'auraient peut-être d'autres crimes à ses yeux que leur inflexible vertu ! »

Cette argumentation fut reprise lors de la discussion à l'Assemblée nationale de la loi de 1875. Il est vrai qu'alors l'objection tirée de l'irrévocabilité du pouvoir de la législature prenait plus de force encore de ce fait que le chef du pouvoir exécutif, qui devait être armé de ce droit, était élu par la Chambre ; « délégué des Chambres, s'il pouvait dissoudre l'une d'elles, il donnerait le spectacle inouï d'un manda-

1. *Arch. parlam.* 1^{re} série, t. VIII, p. 584 (5 sept. 1789).

taire révoquant son mandant (1). » Mais ce raisonnement reposait sur une erreur qui en infirmait complètement la valeur ; le président de la République n'est en aucune manière le délégué ou le mandataire des deux Chambres qui l'ont élu. Il est le titulaire du pouvoir exécutif, irrévocable et indépendant du pouvoir législatif.

Quant à l'irrévocabilité des membres de la législature, elle est indéniable ; comme ils tirent leurs pouvoirs de l'élection, ce n'est pas le pouvoir exécutif qui peut les révoquer ; comme ils représentent la France entière et non la circonscription qui les a élus, ce ne sont pas non plus leurs électeurs. Mais le droit de dissolution n'est pas incompatible avec cette irrévocabilité, comme le fait observer M. Esmein (2) : « La dissolution étant immédiatement suivie d'élections nouvelles, c'est au fond le corps électoral qu'on fait juge de la crise ; c'est même la responsabilité des députés à son égard qui est mise en jeu. Le droit de faire comparaître ceux-ci devant leurs électeurs, avant l'expiration normale de leur mandat, est ainsi remis exceptionnellement au pouvoir exécutif qui n'en usera d'ailleurs qu'à la dernière extrémité ; les risques qu'il peut courir en prenant ce parti sont une garantie suffisante. » Nous devons donc admettre

1. Esmein, *op. cit.*, p. 623.

2. Esmein, *op. cit.*, p. 350 et note.

que le droit de dissolution est nécessaire pour maintenir au pouvoir exécutif une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif ; qu'il est un correctif indispensable de la séparation de ces deux pouvoirs. Et par là même nous écartons cette conception trop étroite selon laquelle le droit de dissolution ne serait qu'une conséquence du droit de *veto* et n'aurait de raison d'exister que dans la mesure où ce dernier est inscrit dans la Constitution.

Aux États-Unis toutefois, nous l'avons vu, le droit de dissolution n'est pas accordé au pouvoir exécutif, bien qu'il ait le droit de *veto*. Mais cela tient à ce que dans la constitution américaine ce n'est pas au corps électoral qu'est remis le soin de départager les deux pouvoirs en conflit, mais au pouvoir législatif dans des conditions telles cependant que le plus souvent il ne sera pas possible de réunir la majorité nécessaire pour annihiler les effets du veto.

Tout au contraire on doit considérer comme une lourde faute celle commise dans la Constitution de 1791 qui accordait au roi le droit de veto sans lui donner comme corollaire le droit de dissolution. Dans les conflits nombreux qui s'élevèrent entre lui et l'Assemblée, le roi n'avait aucun moyen de faire appel à la souveraineté nationale pour faire trancher le différend. Et pourtant Mounier avait clairement montré dans un de ses discours la nécessité de compléter le droit de veto pour celui de dissoudre l'As-

semblée législative : « Partout où se trouve la réunion ou la confusion des pouvoirs, il y a despotisme. A cette réunion, il faut donc, dans l'intérêt de la liberté, opposer des obstacles insurmontables. Or aucun de ces obstacles ne sera suffisamment efficace si on ne confère pas au pouvoir exécutif un droit à l'aide duquel il puisse se défendre contre les empiétements du pouvoir législatif. » Lally-Tollendal de son côté avait soutenu la même idée : à ses yeux c'était le droit du roi de proroger le corps législatif et même de le dissoudre, pourvu qu'à l'instant il en convoquât un autre. Au fond de ces raisonnements se trouve cette idée qu'en cas de conflit entre les deux pouvoirs, conflit rendu apparent par l'exercice du veto, la décision suprême doit appartenir à la souveraineté nationale.

En réalité le droit de dissolution est donc légitime par cette raison que lorsqu'il y a sur une question d'importance capitale conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il appartient à la nation elle-même de décider. Mirabeau avait déjà fait valoir implicitement cette raison, quand il disait : « Ce n'est point pour son avantage particulier que le roi intervient dans la législation, mais pour l'intérêt même du peuple, et c'est donc à lui que l'on peut dire et que l'on doit dire que la sanction royale n'est point la prérogative du monarque, mais la propriété, le

domaine de la nation (1). » Alexandre de Lameth à son tour faisait valoir que si le roi rejette une loi votée par les représentants de la nation, ce ne peut être que parce qu'il la juge contraire à la Constitution ou qu'il ne la croit pas conforme à l'intérêt général. « Dans ce conflit d'opinions et de volontés, qui décidera? Quel est le véritable juge qui doit terminer le différend? La nation. C'est par elle et pour elle que sont institués les représentants et le roi ; c'est sa volonté qui doit être faite ; c'est son bonheur qui doit être assuré. C'est donc elle qui doit être consultée pour faire connaître sa volonté, pour indiquer les moyens d'assurer son bonheur. L'appel au peuple est donc indispensable (2). » D'autres députés encore revendiquèrent pour le roi le droit de dissolution en invoquant la même raison. « Il n'y a, disait l'un d'eux, qu'une seule manière de donner au roi le moyen de reconnaître le vœu du peuple, de s'assurer légalement si les représentants du peuple ne l'ont point trompé, ne se sont point trompés eux-mêmes sur son propre vœu, et ce moyen est d'accorder au pouvoir exécutif le droit de dissoudre la législature (3). »

Chose curieuse, c'est au nom de ce même principe

1. *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 541.

2. *Arch. parlem.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 572.

3. *Arch. parlem.*, 1^{re} série, t. XXIV, p. 264.

de la souveraineté nationale que lors de la discussion de la Constitution de 1875, le droit de dissolution fut combattu. On soutenait que ce droit était contraire au principe de la souveraineté nationale, puisqu'il permettait d'atteindre dans leurs pouvoirs légaux ceux qui sont les représentants par excellence de cette souveraineté. Ce fut là notamment ce que soutint M. Bertauld : « Je vous demande comment en principe concilier l'irresponsabilité et le droit de dissolution avec le principe de la souveraineté nationale, avec une Chambre, avec deux Chambres, si vous voulez, qui ont le dépôt de cette souveraineté (1). »

Mais cette appréciation est certainement erronée : on ne peut soutenir qu'il y a dans l'exercice du droit de dissolution un échec à la souveraineté du peuple, puisque, précisément, il a pour but de provoquer une consultation de la nation. Ce qui serait un échec à la souveraineté nationale, ce serait une seconde dissolution prononcée contre la Chambre qui viendrait d'être élue. Et c'est bien là le motif pour lequel, en 1877, la majorité du Sénat fit sentir au président de Mac-Mahon qu'elle ne consentirait pas à accorder la seconde dissolution que certains partis politiques lui conseillaient de provoquer.

Le droit de dissolution donné au chef de l'État est

1. Discours de M. Bertauld. *Journal officiel* du 3 février 1875.

donc une conséquence de la séparation des pouvoirs ; il est légitime parce qu'il permet à la souveraineté nationale d'intervenir. Cependant sous un régime où la séparation des pouvoirs n'existe pas complètement, le droit de dissolution peut aussi avoir sa raison d'être ; il est donné alors au souverain. Une conception plus étroite est donc possible ; le droit de dissolution est donné au souverain, non pour faire appel à la souveraineté nationale, mais uniquement pour lui permettre de briser les résistances des assemblées représentatives. Et alors nous rencontrons le droit de dissolution dans des constitutions qui ne reposent pas en réalité sur la séparation des pouvoirs. Tout au contraire l'exercice de ce droit apparaît alors comme un moyen d'action énergique pour ramener les Chambres indociles à l'obéissance et à la soumission.

« Le droit de dissolution a alors le caractère d'une arme offensive, donnée au chef de l'État contre la législature qu'il veut réduire à la soumission (1). » C'est ce caractère que nous rencontrons dans les constitutions du 16 thermidor an X (art. 55) et de 1852 (art. 46).

Maintenant que nous connaissons le fondement du droit de dissolution, nous devons examiner briève-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 123.

ment son utilité et passer en revue les principales circonstances qui en motivent l'exercice. La première hypothèse à prévoir est celle d'un conflit possible sur une question importante entre le ministère et le Sénat d'une part et la Chambre de l'autre. Dans ce cas, il y aura lieu à ce que l'on appelle un appel au peuple. On se trouve en effet en présence d'une sorte d'impasse politique. Nécessairement l'une des deux Assemblées devra céder, sinon les plus graves intérêts pourraient se trouver menacés. C'est la nation elle-même qui tranchera le conflit en faisant connaître sa volonté souveraine.

Mais on peut aussi admettre que même en dehors de tout conflit à l'état aigu, le ministère juge à propos de connaître l'opinion du pays sur une réforme soumise au Parlement. C'est le caractère qu'a pris la dissolution en Angleterre de la Chambre des communes en 1900. Le ministère voulait l'approbation de la nation pour accomplir les deux grandes tâches qui s'imposaient à lui : l'organisation en colonies anglaises des républiques sud-africaines et la réorganisation de l'armée (1). Toutefois ce n'est que tout à fait exceptionnellement que la dissolution devrait être prononcée pour ce motif. Le parlement a reçu du pays un mandat général et il n'est nul besoin pour lui d'aller demander en quelque sorte une con-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 70-71.

firmation de ses pouvoirs à propos du vote d'une loi spéciale.

Un troisième motif de dissolution est l'impossibilité de former dans une Chambre une majorité durable et d'assurer ainsi la stabilité ministérielle. En l'absence d'une majorité solide, le rôle respectif des pouvoirs se trouve inversé. C'est au ministère à diriger la Chambre et à la maintenir dans les limites de ses attributions ; il lui appartient d'imprimer une orientation déterminée à la politique. C'est à cette condition seulement que les réformes importantes pourront aboutir. « Sans doute, en fait, le cabinet est la représentation des Chambres et son existence dépend de la Chambre des députés ; mais c'est aussi un axiome de ce système (celui du gouvernement parlementaire) que le premier ministre, le président du Conseil, doit diriger et conduire non seulement ses collègues, mais la majorité qui le soutient (1). »

Sinon on assiste à ces déviations du gouvernement parlementaire qui consistent dans la création de grandes commissions correspondant aux divers ministères et cherchant à empiéter constamment sur leurs attributions ; selon l'expression de M. Charles Benoist, c'est le Parlement souverain (2) ; le jour

1. Esmein, *op. cit.*, p. 179.

2. Charles Benoist. Discours à la Chambre. Séance du 24 octobre 1902. *Bull. parlementaire*. Chambre, p. 2486.

où l'on aura généralisé cette pratique, on aura « déplacé l'axe des institutions, déplacé le siège du gouvernement » ; ce ne sera plus un régime parlementaire, mais un régime conventionnel. On voit aussi se développer alors cet autre mal : l'intervention individuelle des sénateurs et des députés auprès des ministres pour leur imposer des actes administratifs et des nominations justifiées seulement par des considérations d'intérêt électoral.

D'autre part, l'absence d'indépendance de la part des ministères et leur instabilité conduisent à la stérilité des législatures, aucun cabinet ne vivant assez longtemps pour réaliser son programme.

Le principal vice du gouvernement parlementaire, du moins sous la troisième république, est précisément cette instabilité ministérielle. Nos Chambres sont divisées non en deux grandes partis, mais en un nombre considérable de groupes. Les ministères ont une durée très brève. Si dans ces dernières années, leur existence est devenue plus longue, cela semble tenir précisément à ce que, au lieu d'imprimer leur direction à la politique du Parlement, ils subissent docilement celle-ci.

« Les conditions les plus favorables pour l'application régulière du gouvernement parlementaire sont sûrement celles qui ont existé pendant longtemps en Angleterre, c'est-à-dire la formation dans le pays de deux grands partis politiques rivaux,

auprès desquels tous les autres ne sont que des quantités négligeables (1). »

A tous égards donc, lorsqu'aucune majorité sérieuse ne vient à se former, il peut être utile de prononcer la dissolution.

Celle-ci sera encore prononcée avec raison, lorsque, à la fin d'une session, la Chambre, dans le désir d'assurer la réélection des membres de sa majorité, se laisse aller à voter des lois destinées uniquement à donner satisfaction à des intérêts privés. En Angleterre, on remédie à ce danger en prononçant régulièrement la dissolution de la Chambre des communes avant l'expiration de ses pouvoirs. « Le plus souvent il arrive qu'avant même d'arriver au terme de ses pouvoirs, l'Assemblée est fatiguée et comme usée par ses fonctions. Alors même que le Cabinet y a conservé une majorité, celle-ci n'est plus très nombreuse ni bien consistante. L'usage du droit de dissolution met fin à cet état d'énervement (2). » Il est vrai qu'en Angleterre la Chambre des communes est élue pour sept ans. Mais, même en France, où la durée des législatures n'est que de quatre années, les derniers mois de session sont généralement signalés par la désagrégation des partis et l'adoption de réformes rarement urgentes, souvent onéreuses pour

1. Esmein, *op. cit.*, p. 166.

2. Esmein, *op. cit.*, p. 146.

les finances publiques et presque toujours inspirées par le souci de rendre la Chambre populaire auprès des électeurs.

Dans un discours prononcé le 17 avril 1906 à Nogent-le-Rotrou, M. Deschanel a signalé à la fois le mal et le remède : « Les fins de législature offrent un spectacle affligeant. A la veille des élections les réformes les plus graves servent d'enjeu électoral ; les finances publiques sont mises au pillage. Il faudrait couper court à ces abus périodiques... La Constitution en donne le moyen : c'est la dissolution. Une Chambre ne meurt bien que si elle ne sait pas quand elle doit mourir. En Angleterre, la Chambre des communes ne parvient jamais à l'expiration de son mandat ; elle est toujours dissoute ; c'est la vraie pratique du régime parlementaire. Il faudrait pour cela allonger d'un an ou deux nos législatures. »

Lors du vote de la loi portant révision des circonscriptions électorales un amendement en ce sens fut adopté par la Chambre : les députés seraient élus désormais pour six ans. Mais le Sénat rejeta ce texte. M. Rouvier, dans son discours du 18 mars 1902, avait déclaré qu'il voyait dans la prolongation de ces pouvoirs un élément qui réhabiliterait et vivifierait chez nous le droit de dissolution.

Et pourtant le droit de dissolution n'a été exercé qu'une seule fois en France et ne semble pas devoir être remis en honneur avant longtemps. Waldeck-

Rousseau, dans un discours du 10 juillet 1896, en a indiqué l'une des raisons : « On en est arrivé peu à peu à considérer que le mandat législatif est entre les mains de l'élu comme un bail intangible, et l'on a presque persuadé au suffrage universel qu'abrégier le mandat qu'il a confié, lui rendre la parole, interroger sa volonté, c'est lui manquer de déférence... Non, ce n'est pas l'esprit de notre constitution. Elle ne s'est pas préoccupée le moins du monde de la durée du mandat législatif ; elle a considéré que c'était là chose secondaire et contingente. Mais elle a proclamé que le droit du suffrage universel est permanent et non point temporaire. Elle a voulu qu'aussitôt que l'intérêt du pays l'exigeât il fût consulté, qu'en tout temps le Parlement lui demeurât subordonné ; et c'est pourquoi le pouvoir exécutif, par sa prérogative essentielle, n'est point son adversaire, mais son témoin et son garant ».

Mais la véritable raison, celle que Prévost-Paradol avait fort bien aperçue à l'avance (1) et pour laquelle le droit de dissolution n'est pour ainsi dire pas exercé en France, ne serait-elle pas celle-ci ? Le président de la République ne peut pas facilement renvoyer malgré eux devant le pays qui les jugera ses amis et partisans personnels ; il risque de briser ainsi la majorité qui l'a élu et le parti auquel il appar-

1. Prévost-Paradol. *La France nouvelle*, II, ch. VI.

tient : « c'est trop compter sur l'idée de devoir ; c'est trop demander au pur amour du bien public, et quand les institutions pèchent par ce noble excès d'exigence, la faiblesse humaine s'en venge en les laissant inertes ou en les détruisant. »

CHAPITRE III

L'exercice du droit de dissolution

Après avoir examiné dans les deux chapitres précédents les dispositions inscrites dans nos différentes constitutions en ce qui concerne le droit de dissolution, examiné la manière dont le pouvoir exécutif en a compris en France la pratique, et montré enfin que l'existence de ce droit est légitime et utile, nous avons à étudier les règles qui lui sont applicables dans notre régime actuel.

§ 1. — Quelles sont les assemblées qui peuvent être dissoutes ?

La première question qui se pose est celle de savoir si les deux assemblées parlementaires peuvent être dissoutes. Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer que le droit de dissolution ne peut être exercé qu'à l'égard de la Chambre des députés.

Lors des discussions à l'Assemblée nationale, M. Raudot avait proposé de donner au président de la République également le droit de dissoudre le Sénat. Son amendement était ainsi conçu : « Le pré-

sident de la République peut, sur l'avis conforme de la Chambre des députés, dissoudre le Sénat. Dans ce cas les sénateurs nouveaux seront élus dans le délai de trois mois. » M. Raudot justifiait ainsi sa proposition : « Le chef de l'État sera entre les deux Chambres, toutes deux élues au suffrage universel soit directement, soit indirectement. Il aura la faculté de se porter là où sera le danger, et, en définitive, de dissoudre le Sénat, si le Sénat ne remplit pas ses fonctions comme il doit les remplir et trompe les espérances de la loi. Le président de la République aura alors une position supérieure. Vous ferez quelque chose qui pourra rassurer le pays. Mais si vous ne faites rien et si vous créez un Sénat qui soit pour une grande partie inamovible et pour l'autre inébranlable pendant plusieurs années, vous ferez une organisation qui n'aura pour résultat que l'anarchie et peut-être la nécessité d'un coup d'État » (1).

Dans un discours prononcé par M. Nothomb au Congrès national de Belgique, en 1830, lors de la discussion de la Constitution de ce pays, nous retrouvons les mêmes idées exprimées avec une grande force ; nous croyons intéressant de les reproduire ici : « Un Sénat à l'abri des dissolutions et des four-

1. Discours de M. Raudot à l'Assemblée nationale, 24 février 1875.
J. off. du 25 février, p. 1443.

nées serait un corps tout-puissant; maître de la royauté et de la deuxième Chambre... Si vous permettez au Sénat d'exister pendant six années hors de toute atteinte, ce corps sera maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Un exemple expliquera ma pensée : la deuxième Chambre se déclare contre la première et le ministère. Le roi dissout la deuxième Chambre, la nouvelle se prononce également contre les ministres. Cette volonté doit être un arrêt suprême : elle ne le sera pas, car le ministère peut se maintenir malgré le pays en s'appuyant sur la première Chambre qui lui est favorable et qui est indissoluble. Tout ce qu'on peut dire pour établir la nécessité de dissoudre la deuxième Chambre s'applique à la première (1). »

La proposition de M. Raudot ne fut pas agréée par l'Assemblée nationale. On la considéra comme une nouveauté dont les conséquences possibles étaient inconnues, et qui, au surplus, serait inutile. On écarta aussi le système des fournées qui avait été préconisé par la Commission des Trente et que M. Lefèvre-Portalès justifiait ainsi dans son rapport. Le nombre des sénateurs doit être fixe. La commission n'a pas voulu qu'il fût illimité, afin de ne pas laisser le président de la République maître de

1. Discours de M. Nothomb au Congrès belge, séance du 17 décembre 1830. *Discussion au Congrès national de Belgique*, t. III, p. 333.

changer à son gré la majorité de l'assemblée par une brusque série de nominations qui porteraient à l'indépendance d'un grand corps une irréparable atteinte. Toutefois elle n'a pas pu méconnaître que le Sénat ne pouvant être dissous pouvait mettre un obstacle insurmontable à la marche du gouvernement. Dans cette pensée la commission a considéré qu'il suffisait de ne pas imposer au président de la République l'obligation de pourvoir en une fois à toutes les nominations qui lui seraient attribuées. Elle l'autorise dès lors à nommer ultérieurement et successivement le quart des sénateurs auxquels il a le droit de donner l'investiture de leur charge, afin de le laisser juge des circonstances dans lesquelles il trouvera convenance ou intérêt à en compléter le nombre. »

La solution qui a prévalu dans la Constitution paraît tout à fait logique, si on admet que le Sénat ne peut pas mettre en jeu la responsabilité ministérielle et faire tomber les cabinets. Ce principe est discuté, et, dans la pratique politique, on ne s'y est pas toujours conformé. Mais il nous paraît incontestable par le fait même que le Sénat doit donner son avis conforme pour que la dissolution de la Chambre puisse avoir lieu et qu'ainsi il lui appartient de se prononcer contre cette assemblée et le pouvoir exécutif, « et ne peut avoir le droit de renvoyer les ministères ». Le premier droit entraîne logiquement et

rationnellement l'exclusion du second. Un Sénat qui pourrait renverser les ministères, et qui, indissoluble lui-même, déciderait en même temps la dissolution de la Chambre des députés, ne serait pas l'égal de la Chambre des députés ; il serait un maître (1).

Il est vrai qu'il reste toujours à la Haute-Assemblée un moyen pour forcer un ministère à se retirer et dont il s'est servi en fait en 1895 contre le cabinet présidé par M. Léon Bourgeois ; il consiste à refuser le vote des crédits ou du budget. Mais une telle pratique est tout à fait exceptionnelle dans notre histoire politique, et il faudrait des circonstances bien graves pour que le Sénat y eût recours.

Ainsi tombe, du moins en ce qui concerne la France, l'une des raisons alléguées par M. Nothomb dans le discours prononcé par lui et que nous avons cité plus haut.

La Chambre des députés peut donc seule être dissoute. Mais alors se posent à titre accessoire trois autres questions : le président de la République peut-il dissoudre une Chambre qui ne s'est pas encore réunie ? Peut-il faire suivre une première dissolution d'une seconde portant sur la nouvelle Chambre élue ? Peut-il rappeler une Chambre dissoute ? Ces questions se sont posées au moment de la Révolution de Juillet. A la suite de la dissolution

1. Esmein, *op. cit.*, p. 697.

du 16 mai 1830 les élections amenèrent le succès de l'opposition qui en sortit notablement renforcée. Par l'une des ordonnances du 26 juillet, le roi prononça la dissolution de la nouvelle Chambre qui ne s'était pas encore constituée. Les protestations furent vives. Elles aboutirent à l'émeute des 27 et 28 juillet et au renversement de la dynastie. Au point de vue des principes elles paraissent fondées. En effet, une opération de cette sorte a beaucoup plus le caractère d'une annulation en bloc des élections que d'une dissolution. La Chambre en effet n'existe pas encore ; le corps n'est pas encore constitué ; on ne peut donc le dissoudre. Tout ce que l'on peut c'est en entraver la formation, empêcher ses éléments de se réunir. Mais agir ainsi c'est aussi aller à l'encontre de la volonté exprimée librement par le pays, porter atteinte à la souveraineté nationale, et, en somme, violer les règles constitutionnelles.

La protestation rédigée en 1830 par Thiers exposait ce point de vue en ces termes : « Nous n'avons pas à tracer ses devoirs à la Chambre illégalement dissoute, mais nous pouvons la supplier au nom de la France de s'appuyer sur son droit évident et de résister, autant qu'il sera en elle, à la violation des lois. Ce droit est aussi certain que celui sur lequel nous nous appuyons. La Charte dit (art. 50) que le roi peut dissoudre la Chambre des députés ; mais il faut pour cela qu'elle ait été réunie, constituée en

Chambre, qu'elle ait soutenu enfin un système capable de provoquer la dissolution. Mais avant la réunion, avant la constitution de la Chambre, il n'y a que des élections faites. Or nulle part la Charte ne dit que le roi peut casser des élections... »

Dans notre constitution actuelle, la question d'ailleurs ne se pose plus. L'avis préalable du Sénat est en effet nécessaire pour l'exercice du droit de dissolution. Or le Sénat ne peut ni se réunir ni délibérer en l'absence de la Chambre des députés.

Mais une fois la Chambre nouvelle constituée, le président de la République ne pourrait-il pas la dissoudre une seconde fois ? Aucune règle constitutionnelle ne s'y oppose. Mais cette pratique serait certainement contraire à l'esprit du gouvernement parlementaire. Celui-ci permet de recourir à la dissolution pour faire appel à la volonté nationale, non pour permettre au chef du pouvoir exécutif d'imposer sa manière de voir au Parlement. Une fois que la nation a jugé, le président de la République doit donc s'incliner devant son verdict. L'erreur du maréchal de Mac-Mahon en 1877 fut précisément de croire qu'il pouvait chercher à imposer au pays ses vues politiques et que le droit de dissolution était un moyen que lui réservait la Constitution à cet effet. Il songea un instant à dissoudre la Chambre sortie des élections de 1877. Mais en face de la résistance de l'opinion publique, de la volonté nettement mani-

festée par un grand nombre de sénateurs de ne pas le suivre dans cette voie, il renonça à ce projet.

Enfin il n'est pas possible au pouvoir exécutif de rappeler une Chambre dissoute, mais à laquelle des élections nouvelles n'en ont pas encore substitué une autre. Une nouvelle réunion de la première serait certainement irrégulière, entachée de nullité. Son existence a pris fin non par la volonté du chef du pouvoir exécutif, mais en vertu d'une règle constitutionnelle. Il faudrait une autre règle constitutionnelle pour la faire revivre. C'est le cas en Belgique où une Chambre dissoute est rappelée jusqu'à la constitution de la nouvelle, si le roi vient à mourir dans l'intervalle.

Il faut observer cependant qu'au cas d'une dissolution illégale, les pouvoirs de l'ancienne Chambre subsistent ; celle-ci, dès qu'elle peut arriver à se réunir, reprend l'exercice des fonctions qui lui sont dévolues par les lois constitutionnelles. L'hypothèse a été prévue par la loi Tréveneuc. Dès que l'assemblée illégalement dissoute a pu se reconstituer, les pouvoirs spéciaux de l'assemblée des délégués des Conseils généraux que cette loi organise, doivent prendre fin.

§ 2. — A qui appartient le droit de dissolution ? L'avis du Sénat

Nous avons à rechercher maintenant à qui appartient le droit de dissolution.

On peut se demander en premier lieu s'il doit appartenir au président de la République seul, sans qu'il y ait besoin du contre-seing ministériel, ou au contraire, et ce sera plus conforme à la nature du gouvernement parlementaire, au cabinet. Mais on peut concevoir aussi le droit pour les assemblées de se dissoudre elles-mêmes, et la possibilité pour le peuple d'intervenir par voie de pétition. Enfin, dans des cas déterminés, une Constitution peut ordonner de plein droit la dissolution du Parlement.

Le contre-seing du ministère est nécessaire en France pour l'exercice du droit de dissolution. Cette conséquence découle logiquement de l'ensemble des règles de notre système de gouvernement parlementaire. Au surplus on ne concevrait pas bien dans une Constitution à la fois républicaine et parlementaire que ce droit pût appartenir au président de la République seul. Dans une monarchie constitutionnelle le roi pourrait sans doute être appelé à prononcer dans la plénitude de son pouvoir et sans le concours de ses ministres une dissolution destinée à permettre à la nation de confirmer ou de détruire une majorité soupçonnée de ne plus représenter le sentiment général. Prévost-Paradol préfère cette forme à la dissolution prononcée par un cabinet. Mais elle a perdu en France sa raison d'être avec le développement du gouvernement parlementaire et avec la limitation de la durée des pouvoirs du chef de l'État.

M. Bertauld avait même soutenu à l'Assemblée nationale que le droit de dissolution était incompatible avec une Constitution républicaine. Entre autres raisons que nous avons déjà analysées, il donne la suivante : « Remarquez, Messieurs, la différence entre un président chef du pouvoir exécutif et un roi. Les rois ont rarement usé avec bonheur du droit de dissolution... Savez-vous pourquoi les rois n'en abusent pas ? C'est qu'ils ne voient pas qu'eux-mêmes, ils voient leur postérité et alors on comprend leur hésitation, on comprend leur prudence. Mais un président à temps, un président de cinq ans, de sept ans, un Président dont peut-être les pouvoirs vont expirer, un président auquel vous promettez la rééligibilité, êtes-vous bien sûrs qu'il n'y ait pas de l'homme en lui, qu'il ne soit que la personification de l'unité nationale, — je ne puis pas dire de la perpétuité — et que ce soit exclusivement à l'intérêt national qu'il obéisse (1) ? »

Prévost-Paradol, lui aussi, dans la *France nouvelle*, faisait des objections au droit de dissolution conféré sous le régime républicain : « Ce chef élu (le président de la République) représente lui-même un parti auquel il doit tout, dont il aura encore besoin après sa magistrature et dont il est trop souvent l'instrument plutôt que le guide, car ce ne sont pas les hom-

1. Discours de M. Bertauld. *J. off.*, 3 février 1875.

mes les plus éminents, qui, sous la forme républicaine, arrivent généralement au rang suprême. »

Il est vrai qu'à l'encontre de l'opinion de M. Bertauld et de Prévost-Paradol on peut soutenir que, en raison même de l'amoindrissement de l'influence qui résulte, pour le président de la République, de la durée limitée de ses fonctions, il importe qu'il soit armé de droits suffisants pour pouvoir, le cas échéant, faire appel au jugement de la nation ; que dans un régime républicain la tendance commune aux assemblées parlementaires d'amener la confusion des pouvoirs à leur avantage est bien plus redoutable que sous une monarchie et que, par conséquent, le chef du pouvoir exécutif doit avoir à cet égard une garantie spéciale qui ne peut être que le droit de dissolution.

Mais l'objection n'en reste pas moins vraie et c'est vraisemblablement à ce motif qu'est due principalement la désuétude totale du droit de dissolution.

Une assemblée parlementaire pourrait-elle se dissoudre elle-même ? Il est tout naturel que les assemblées souveraines mettent fin d'elles-mêmes à leurs pouvoirs. C'est ce qu'ont fait nos différentes assemblées constituantes. La Constituante avait mis fin d'elle-même à ses pouvoirs le 30 septembre 1791. Elle avait prorogé par un décret, le 21 avril 1790, les pouvoirs de ceux de ses députés qui ne les avaient reçus de leurs électeurs que pour une année. Le 19 décembre 1791 elle rendit un décret portant dans

son premier paragraphe : « L'Assemblée nationale décrète que la législature présente finira le 30 du présent mois ; en conséquence, il sera nommé un certain nombre de députés pour aller, dans ce jour, annoncer au roi ce décret. » La transmission des pouvoirs à la Législative eut lieu sans aucune formalité. La Constituante siégea jusqu'à la veille du jour de la convocation de la nouvelle assemblée. Elle chargea cependant son archiviste de faire l'appel nominal des députés élus et de constater qu'ils étaient en nombre pour délibérer.

La Législative se sépara volontairement un an avant l'expiration de ses pouvoirs, le 20 septembre 1792. Les circonstances politiques demandaient en effet l'établissement d'une nouvelle Constitution et la Législative n'avait reçu de ses mandants aucun pouvoir à cet effet. La Convention était une assemblée autonome dont les pouvoirs n'étaient aucunement limités. Elle se sépara volontairement en vertu de la loi du 30 vendémiaire an IV.

Quant à l'Assemblée nationale de 1871 par la loi du 30 décembre 1875 elle fixa au 8 mars 1876 la fin de ses pouvoirs. La transmission de ses pouvoirs aux deux nouvelles Assemblées élues se fit avec solennité (1).

Mais si des assemblées souveraines peuvent ainsi

1 Cf Pierre, *Traité de droit politique électorale*, n° 347.

mettre fin à leurs pouvoirs, il n'en est pas de même de nos assemblées parlementaires dont le fonctionnement est réglé par la Constitution. Elles ont reçu de la nation un mandat déterminé à l'accomplissement duquel il ne leur est pas loisible de se soustraire. Au point de vue politique d'ailleurs une telle pratique aurait de considérables inconvénients. Il serait à craindre que certaines majorités, désireuses de rester au pouvoir, n'eussent recours à la dissolution dans des moments particulièrement favorables à leur réélection. Il se produirait vraisemblablement une élimination des minorités, qui sont pourtant une des meilleures garanties du bon fonctionnement du gouvernement parlementaire.

Mais si la Chambre des députés ne peut pas se dissoudre elle-même, rien n'empêche un député de déposer sur le bureau un projet de résolution incitant le gouvernement à demander au président de la République d'user de son droit de dissolution (1).

La dissolution par l'intervention du peuple existe dans certains cantons suisses. Les citoyens peuvent, par voie de pétition, demander la dissolution des assemblées représentatives. Lorsque le nombre des signatures recueillies atteint un chiffre déterminé, un referendum populaire sur la question de la dissolution s'impose : c'est le *Aberufungsrecht*.

1. Pierre. *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, n° 348.

Enfin dans certains pays la dissolution a lieu de plein droit dans des hypothèses déterminées. Ainsi aux Pays-Bas le fait par la Chambre d'adopter une loi modifiant la Constitution entraîne la dissolution, de manière à permettre à un nouveau Parlement de discuter la réforme proposée une seconde fois. Au Danemark nous rencontrons une règle analogue. En Angleterre, jusqu'en 1867, il était admis que la mort du roi entraînait nécessairement la dissolution du Parlement qui ne tirait que de lui son existence.

La dissolution ne peut avoir lieu qu'avec l'avis conforme du Sénat (art. 5 de la loi du 25 février 1875). Cette mesure a fait, lors des débuts, l'objet de discussions très vives. Elle a été surtout inspirée par la crainte qu'on avait de confier à un président élu l'exercice du droit de dissolution. On craignait qu'il ne fût incité à abuser de cette prérogative pour favoriser la politique du parti qui l'avait élu. On ajoutait que l'avis conforme du Sénat donnerait à la mesure une autorité bien plus grande et la ferait plus facilement accepter par l'opinion : « Le Sénat dont nous demandons l'avis est un arbitre élevé, impartial, qui nous présente cette double garantie : que si le président cède à une passion coupable en voulant dissoudre la Chambre des députés il sera arrêté par le Sénat, et que si, au contraire, le président de la République a raison en voulant pour des causes graves en appeler au jugement du pays, il sera appuyé de

l'autorité du Sénat, et dans la nation on ne se laissera pas aller à cette excitation passionnée qui a lieu quelquefois en faveur de la Chambre qui a été dissoute, excitation qui peut être dangereuse pour le président qui a décrété la dissolution (1). » M. Dufaure soutenait ainsi l'opinion qu'il avait déjà exprimée dans son projet de constitution de mai 1873. Le duc de Broglie demandait également l'avis du Sénat.

Mais on faisait observer que la nécessité de l'avis du Sénat allait rendre très difficile l'exercice du droit de dissolution, qu'elle aurait pour conséquence en outre de fausser les règles du gouvernement parlementaire. La responsabilité ministérielle serait atténuée puisque, en fin de compte, c'est au Sénat qu'appartiendrait la décision. Le refus opposé par le Sénat à la dissolution mettait le président en une posture particulièrement fâcheuse, puisqu'il se trouverait en opposition avérée avec les deux assemblées parlementaires ; il serait possible qu'il fût obligé de se retirer et ainsi son irresponsabilité politique serait mise en échec. Enfin, au cas où les élections nouvelles n'amèneraient pas un changement dans la majorité de la Chambre, les conflits inévitables entre celle-ci et le Sénat prendraient rapidement un caractère aigu, très préjudiciable aux intérêts de la nation.

1. Discours de M. Dufaure à l'Assemblée Nationale. Séance du 2 février 1875 (*J. off.*, 3 février, p. 906).

Ces objections avaient une certaine force ; mais il est permis de trouver qu'on les exagérait. Notamment l'expérience de 1877 a montré que les conflits d'opinion entre les deux assemblées politiques sont moins à craindre qu'on ne peut le supposer. Les membres du Sénat, en effet, se montrèrent nettement hostiles à une seconde dissolution, alors pourtant que la majorité dans les deux assemblées n'était pas la même.

Quoi qu'il en soit, c'est sous la pression du maréchal de Mac-Mahon lui-même que l'Assemblée nationale finit par accepter l'obligation de demander au Sénat un avis conforme. Il lui avait, en effet, adressé un message dans ce but : « Des conflits peuvent naître et, pour les terminer, l'intervention d'une seconde Chambre offrant par sa composition de solides garanties est indispensable. La nécessité ne serait pas moins grande quand même pour trancher ces conflits vous croiriez utile, comme mon gouvernement l'a demandé, d'armer le pouvoir exécutif du recours au jugement du pays par la voie de la dissolution. L'usage de ce droit extrême serait périlleux et j'hésiterais moi-même à l'exercer si, dans une circonstance critique, le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une assemblée modératrice. »

§ 3. — Le sort des projets et propositions de loi
en cas de dissolution.

Au moment où la Chambre est dissoute, des lois votées par elle sont en suspens devant le Sénat qui est appelé à se prononcer sur elles. Cette éventualité ne se produit d'ailleurs pas seulement au cas de dissolution ; nous la rencontrons à la fin de chaque législature. Ces projets de loi deviennent-ils caducs ou bien peuvent-ils encore faire l'objet d'un vote au Sénat ?

La pratique parlementaire en France fait à ce sujet une distinction entre les projets de loi et les propositions de loi.

Pour les projets de loi on considère que le Sénat en est saisi non en vertu du vote de la Chambre, mais du droit de présentation. Même si au moment de la dissolution le projet n'avait pas été encore transmis au Sénat, le gouvernement garde le droit de le présenter lors de la reprise des travaux parlementaires sans avoir à solliciter un nouveau vote de la Chambre des députés, mais à la condition qu'il ne dépasse pas les délais de transmission.

Cette question fut résolue en 1877. Le Sénat adopta le 14 novembre un projet de loi tendant à autoriser le département de la Loire-Inférieure à s'imposer extraordinairement ; ce projet avait été adopté le

21 juin 1877 par la Chambre des députés et présenté le même jour au Sénat. Or, la dissolution fut prononcée le 25 juin. La promulgation de la loi eut lieu le 3 décembre ; aucune modification n'ayant été apportée au texte primitivement voté par la Chambre, on considéra qu'un second vote par la nouvelle Chambre n'était pas nécessaire. Ce principe fut affirmé notamment au Sénat par M. le président Le Royer : « En ce qui concerne les projets présentés par le gouvernement, le Sénat en est définitivement saisi. C'est au gouvernement à savoir s'il lui convient sous sa responsabilité, de retirer par décret les projets qu'il a soumis au Sénat par d'autres décrets (1). »

Un doute pouvait encore exister en ce qui concerne les projets qui n'avaient pu être transmis au Sénat qu'après l'élection de la nouvelle Chambre. La question fut tranchée à ce point de vue spécial en 1902. Le 25 mars 1902 la Chambre des députés avait adopté un projet de loi portant règlement définitif des comptes de 1898. La Chambre et le Sénat s'étaient ajournés avant que ce projet eût été transmis, et ne s'étaient réunis de nouveau qu'après les élections générales. Ce projet de loi fut présenté au Sénat sans retour préalable à la Chambre, le 19 juin

1. Sénat. Séance du 18 novembre 1889. *J. off.* du 19 novembre.

1902. Aucune discussion n'eut lieu sur la régularité de cette manière de procéder, mais la difficulté n'avait pas passé inaperçue, puisque, dans l'exposé des motifs, le ministre des finances appelait l'attention du Sénat sur ce point. D'ailleurs le gouvernement avait eu soin d'étudier cette question. Le ministre des finances consulta le secrétaire général de la Chambre des députés sur la question de savoir s'il serait constitutionnel de saisir le Sénat de la loi des comptes adoptée par l'ancienne Chambre et s'il ne devait pas demander préalablement un vote nouveau à la Chambre nouvelle. M. Eugène Pierre répondit par une note, résumée par lui dans son ouvrage et dont nous croyons intéressant de donner l'analyse (1). Il fait remarquer que le principe général en vertu duquel des projets votés par une Chambre disparue ont été présentés au Sénat après l'élection de la Chambre nouvelle peut d'autant mieux s'appliquer à une loi de comptes que déjà des lois de cette nature ont été votées par le Sénat sans retour ni antérieur ni postérieur devant la Chambre après la législature qui en avait connu. Il est vrai qu'alors la présentation avait précédé cette disposition. Mais, dans l'espèce actuelle, la non-présentation n'est pas imputable au gouvernement.

1. Pierre. *Traité de droit politique et parlementaire*. Supplément, n° 79.

Sans doute une difficulté pourrait se produire si le gouvernement laissait périmer le délai d'un mois qui lui est imparti pour la transmission d'une Chambre à l'autre des projets adoptés. Mais il n'en est pas ainsi ; le retard dans la présentation résultait de ce que le Sénat s'était ajourné par sa volonté propre. Le gouvernement ne pouvait donc faire qu'une chose accomplir son devoir de transmission, dès que la réunion du Sénat le lui permettrait. D'autre, part on ne pouvait pas penser que la Chambre ancienne eût eu la pensée de faire œuvre vaine. Le jour où elle statuait sur les comptes de 1898, il lui était impossible de ne pas prévoir qu'aucune des formalités nécessaires à la sanction de son vote n'aurait le temps de s'accomplir au Sénat avant l'expiration de ses pouvoirs. Elle avait néanmoins voté, et l'absence de toute observation sur la procédure démontrait que ni à sa Commission ni à aucun de ses membres n'était apparue la nécessité de son existence pour la suite à donner à l'affaire ; évidemment elle n'avait pas eu l'idée de rendre un vote caduc dès le lendemain.

La note ajoutait qu'il convenait d'attacher une assez grande importance à ce fait que la session ordinaire se poursuivait toujours, que, par conséquent, si le gouvernement se décidait à ne pas revenir devant la nouvelle Chambre pour provoquer un second vote, la présentation au Sénat serait opérée dans la

session même au cours de laquelle avait été émis le vote de la Chambre. Puisque le législateur avait jugé constitutionnel qu'une Chambre nouvelle continuât la session ordinaire de janvier commencée par l'ancienne Chambre, il ne pouvait paraître inconstitutionnel de continuer également avec la nouvelle Chambre les actes de la procédure qui n'avaient pu se terminer avec l'ancienne.

Quant aux propositions de lois, la solution adoptée est maintenant la même ; mais il a fallu un temps assez long pour la faire admettre.

En 1877, le Sénat décida qu'il serait dessaisi de toutes les propositions émanées de l'ancienne Chambre (séance du 7 novembre). A ce moment on ne souleva aucune objection. Mais en 1881, cette solution fut critiquée, et le Sénat fut amené à faire une distinction entre les propositions émanées de l'ancienne Chambre pour lesquelles un rapport aurait été déposé sur son bureau, et celles qui n'avaient pas encore été rapportées ; il ne se considérait plus comme dessaisi que des secondes. En 1889, on étendit de nouveau le nombre des propositions dont le Sénat restait saisi. On y comprit toutes celles émanées de l'ancienne Chambre pour lesquelles un rapport n'avait pas été déposé, mais qui avaient déjà été examinées et amendées antérieurement par le Sénat, c'est-à-dire celles qui avaient fait l'objet d'un retour à la Chambre. Enfin, en 1894, le Sénat vota une

résolution qui devint le paragraphe 1^{er} de l'article 127 de son règlement: « Les propositions de lois émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des députés et transmises par le président de cette Chambre au Président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement, et le Sénat en demeure saisi même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés. »

M. Pierre fait observer que cette règle peut encore donner lieu à deux difficultés. En premier lieu on peut se demander s'il est indispensable que ces propositions aient été déposées sur le bureau du Sénat en séance publique avant le renouvellement de la Chambre ; ou bien suffit-il qu'elles aient été régulièrement transmises au président du Sénat par celui de la Chambre des députés. Pour des motifs d'ordre matériel il peut se faire que le dépôt sur le bureau ne puisse pas être effectué à temps. A s'en tenir au texte du règlement le dépôt sur le bureau ne semble pas nécessaire. « Pourvu que le président de l'assemblée qui va disparaître ait saisi le président de l'autre assemblée avant que ses pouvoirs ne soient expirés, il semble bien, que la formalité essentielle soit accomplie et qu'il n'y ait plus qu'à attendre la prochaine séance du Sénat pour opérer la communication. Si le cas venait à se produire, c'est au Sénat bien entendu, qu'il appartiendrait d'interpréter son

règlement et de décider si la communication peut encore le saisir (1). »

La seconde difficulté a précisément trait au cas de dissolution. La résolution porte que le Sénat reste saisi des propositions votées par la Chambre « même après le renouvellement intégral de cette assemblée ». Les termes du texte s'étendent-ils au cas de dissolution? Si l'on s'en tenait au sens juridique des mots « renouvellement intégral » on serait obligé de répondre par la négative. « Le législateur a employé les expressions de « renouvellement intégral » dans un sens très précis qui exclut l'idée de dissolution, qui se limite au cas d'expiration normale des pouvoirs d'une législature. Il suffit pour s'en convaincre de lire l'article 25 de la loi organique du 30 novembre 1875 dans le paragraphe 2, portant que « la Chambre se renouvelle intégralement » et le corollaire du paragraphe 1^{er} qui dit : « Les députés sont élus pour quatre ans. » Il suffit également de relire les articles 6 et 7 de la loi du 16 juin 1885 ; l'article 6 distingue nettement le cas de dissolution du cas d'élections générales résultant « de l'expiration des pouvoirs de la Chambre des députés » et l'article 7 assigne en cas de « renouvellement de la Chambre » un délai qui ne pourrait se calculer en cas de dissolution (2). »

1. Pierre, *op. cit.*, Suppl., n° 80.

2. Pierre, *op. cit.*, Suppl., n° 80.

Remarquons tout d'abord que l'on ne sait pas bien sur quelle règle de fond on a pu établir la distinction si longtemps maintenue entre les projets présentés par le gouvernement et les propositions émanées de l'initiative parlementaire. Il n'y avait pas de bonne raison pour ne pas faire aux uns et aux autres le même sort « Est-ce qu'en principe l'initiative parlementaire n'est pas aussi respectable, aussi efficace, aussi énergique que l'initiative gouvernementale ? Lorsque la Chambre des députés s'est approprié la proposition de l'un de ses membres, qu'est-ce qui vous est transmis ? Ce n'est pas l'œuvre individuelle de tel ou tel député. C'est l'œuvre collective de la Chambre (1). » A l'heure actuelle l'assimilation est en somme à peu près complète.

Et c'est à bon droit que le Sénat se considère comme saisi de toutes les lois votées par la Chambre des députés : « Tout acte, dit M. Esmein, régulièrement accompli par un fonctionnaire, par une autorité quelconque dans l'exercice de ses fonctions, conserve sa valeur alors même que le fonctionnaire disparaît, par mort ou destitution, avant que l'acte accompli fût parfait, avant qu'eût pu intervenir la décision d'une autorité nécessaire pour le rendre définitif. Les deux Chambres considérées en corps sont en réalité les premiers fonctionnaires de l'État ; ce sont

1. Discours prononcé au Sénat. Séance du 28 octobre 1881.

deux autorités qui exercent en commun, par l'ordre du souverain, la fonction législative. La loi n'existe que quand les deux Chambres ont voté un texte conforme ; mais dès que l'une d'elles a statué définitivement en qualité de législateur, elle a, pour cet objet, épuisé sa fonction, et l'acte qu'elle a accompli prend une valeur définitive et indéfinie. »

Mais il ne faut pas hésiter à étendre ce principe au cas de dissolution. En effet, tout aussi bien qu'une assemblée dont les pouvoirs ont pris fin normalement par l'expiration de la législature, la Chambre dissoute a fait en ce qui la concerne œuvre définitive et parfaite. Il n'appartient pas au Sénat qui en est saisi d'écarter ces propositions pour des motifs de pure forme. Il a à statuer à son tour sur le fond.

Il est vrai qu'au point de vue politique on y voit un inconvénient. La Chambre nouvelle pourrait être en opposition absolue avec la Chambre dissoute et avec le Sénat ; ce dernier pourrait donc voter des lois pour lesquelles l'assentiment de la nouvelle Chambre n'aurait certainement pas été obtenu et qui seraient contraires aux volontés exprimées par le suffrage universel. Mais le pouvoir exécutif est armé contre cette éventualité puisqu'il a le droit de réclamer des deux assemblées, en vertu de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 une nouvelle délibération. Et dans ce cas la Chambre pourrait amender le projet ou le rejeter. D'autre part, au moyen d'une interpel-

lation la Chambre pourrait faire échec au ministère qui se refuserait à recourir à cette procédure. Le danger signalé n'est donc pas réel ; il l'est d'autant moins que très vraisemblablement le Sénat, dont la pondération politique s'est souvent affirmée, hésiterait à se mettre en conflit avec une assemblée tout récemment élue en vertu d'un décret de dissolution approuvé par lui.

Admettre que l'acte de dissolution a pour effet de frapper de caducité toutes les propositions de la Chambre encore pendantes devant le Sénat, c'est, dit M. Pierre, « aggraver l'idée de blâme que la dissolution semble porter en soi, c'est rendre plus difficile le fonctionnement d'un mécanisme prévu par la loi constitutionnelle (1) ». Or, comme nous l'avons vu, il y aurait tout intérêt à rendre la dissolution une pratique courante à l'expiration des législatures. Il importe d'abrégier les fins de session pour couper court à la politique de surenchère électorale.

1. Pierre, *op. cit.* Suppl., n° 80.

CHAPITRE IV

Garanties contre l'exercice abusif du droit de dissolution.

§ 1. — Prorogation du Sénat.

Il nous reste à examiner les précautions qui ont été prises par les lois constitutionnelles ou qui résultent d'autres lois pour prévenir les abus dans l'exercice du droit de dissolution : prorogation du Sénat, convocation rapide des électeurs, règles restrictives en ce qui concerne l'ouverture de crédits supplémentaires par décret, la proclamation de l'état de siège, et enfin la loi Tréveneuc, relative aux dissolutions illégales.

D'après l'article 1^{er}, § 2 de la loi du 16 juillet 1875, la session de l'une des Chambres commence et finit en même temps que celle de l'autre ; l'article 4 de la même loi porte que toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors de la session commune est illicite et nulle de plein droit. Par conséquent, en cas de dissolution de la

Chambre des députés le Sénat ne peut plus siéger. Il a été fait application de ce principe lors de la dissolution de 1877. La séance de la Chambre des députés fut levée à 2 h. 10 après la lecture du droit de dissolution. Le Sénat devait se réunir à 3 heures. Son président, M. d'Audiffret-Pasquier estima que le Sénat ne pouvait plus légalement se réunir. Aussi se contenta-t-il de donner connaissance à l'Assemblée de la lettre par laquelle le président du Conseil lui communiquait le décret de dissolution ; il s'abstint de déclarer la séance ouverte et de faire lire le procès-verbal.

Cette prorogation du Sénat en cas de dissolution se justifie aisément. La dissolution peut en effet être prononcée parce que la Chambre est en opposition avec le ministère et le Sénat à la fois ; si ce dernier pouvait se réunir, il serait à craindre qu'il ne voulût concentrer en lui tout le pouvoir législatif et gouverner seul d'accord avec le ministère. Ce ne sont pas seulement les empiétements du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif qui sont à craindre ; mais aussi ceux de l'une des Chambres sur les attributions de l'autre.

La règle suivant laquelle le Sénat doit être prorogé souffre toutefois exception, lorsque, la Chambre dissoute, la présidence de la République viendrait à se trouver vacante avant les nouvelles élections. L'article 3 de la loi du 16 juillet 1875 prescrit que dans

ce cas les collèges électoraux seront immédiatement convoqués et que le Sénat se réunira de plein droit. Le Conseil des ministres se trouverait en effet investi du pouvoir exécutif pour un délai assez long, puisque l'Assemblée nationale ne pourrait se réunir, pour nommer le nouveau président, qu'après les élections qui devront d'ailleurs avoir lieu dans le plus bref délai possible. « Mais sur ce point la Constitution se méfie quelque peu des ministres dont le Conseil est momentanément investi du pouvoir exécutif : c'est le ministère qui a conduit la dissolution ou en a pris la responsabilité. Elle convoque donc de plein droit le Sénat, la seule assemblée politique représentative qui reste debout et qui s'est d'ailleurs associée également à la dissolution (1). »

§ 2. — Délai de convocation de la nouvelle Chambre.

Le paragraphe 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, modifié par la loi du 14 août 1884, porte qu'en cas de dissolution les collèges électoraux seront réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois. Le duc de Broglie avait proposé de porter à six mois ce délai. La Commission des Trente proposa la même durée. « La Commission ne veut

1. Esmein, *op. cit.*, p. 557.

pas que le président de la République soit tenu dans le délai de trois mois de convoquer les collèges électoraux. Elle croit, qu'il faut maintenir, pour apaiser les esprits, le délai de six mois qu'elle a proposé (1).»

Un des inconvénients les plus sensibles de l'extension du délai aurait été de rendre impossible pendant un temps très long l'exercice du pouvoir législatif. Le projet du duc de Broglie cherchait à obvier à cet inconvénient en obligeant le président de la République à gouverner pendant l'intervalle avec la Chambre Haute. Mais cette solution n'aurait pas été sans présenter de graves inconvénients tels que la possibilité d'empiétements de la Chambre Haute sur les attributions de l'autre Chambre ; et aurait pu, par suite, fausser le mécanisme du système parlementaire. C'est précisément pour y obvier que l'on ne permet pas à l'une des Chambres de siéger en l'absence de l'autre. En outre, puisque le droit de dissolution est fondé sur la nécessité de recourir à la nation elle-même pour faire trancher le conflit qui s'est élevé entre les deux pouvoirs, on ne concevrait pas que cette consultation pût être retardée longtemps. D'ailleurs plus les élections ont lieu à une date rapprochée de la dissolution, plus la consultation nationale a de chance d'être sincère et de ne pas être faussée

1. Séance du 5 février 1875. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 374.

par les manœuvres électorales et la pression du gouvernement. Il importe donc que le délai soit aussi court que possible. Il y a tout avantage pour un pays à ce que le jeu de ses institutions parlementaires ne soit pas arrêté inutilement.

Nos diverses constitutions ont adopté pour la fixation de la date des nouvelles élections tantôt le délai de trois mois, tantôt celui de six mois. L'article 50 de la Charte de 1816 obligeait le roi en cas de dissolution à convoquer une nouvelle Chambre dans le délai de trois mois. La Charte de 1830 maintint ce délai. Au contraire l'article 21 de l'acte additionnel du 22 avril 1815, l'article 46 de la Constitution du 14 janvier 1852, et enfin l'article 35 de la Constitution de 1870 admettaient le délai de six mois.

La loi de 1875 en fixant à trois mois le délai parle, non de la réunion, mais de la convocation des collèges électoraux. On a donc pu se demander s'il suffisait que le délai de convocation intervint dans les deux mois, sauf à reculer la date des élections ; d'autre part, notre législation qui, par le décret organique du 2 février 1852, établit la durée minima de l'intervalle qui doit s'écouler entre la convocation des électeurs et les opérations électorales elles-mêmes ne prévoit nulle part une durée maxima.

Le ministère de Broglie adopta, pour la dissolution de 1877, cette interprétation extensive. Il jugea opportun de retarder le plus longtemps possible les

élections et la convocation des Chambres. Le délai de trois mois fut dépassé et porté en réalité à quatre mois et demi. La légalité de cette procédure fut vivement combattue par M. Brisson dans le rapport qu'il présenta dans la nouvelle Chambre au nom de la Commission d'enquête électorale : « Le ministère du 17 mai a méconnu les prescriptions de l'article 5 de la loi constitutionnelle. Quand le paragraphe 2 de cet article dispose que les électeurs devront être convoqués pour de nouvelles élections dans un délai de trois mois, il signifie qu'entre la dissolution et le jour du scrutin il ne pourra s'écouler un plus long intervalle. Le délai de trois mois est un délai maximum au delà duquel il n'est pas permis de laisser la nation sans représentants. L'article 5 a imposé une limite légale à la période durant laquelle le pays pourrait être privé de députés ; si on l'applique à la réunion des électeurs, cette prescription a un sens et une efficacité, puisque dans les trois mois une nouvelle Chambre succède à celle qui a été dissoute ; si on l'applique au décret de convocation, elle demeure sans signification et sans vertu, puisque la période électorale peut être illimitée et qu'ainsi l'inter règne parlementaire pourrait être indéfiniment prolongé, ce que la loi veut empêcher. Or, il est de règle d'interpréter les lois dans le sens où elles peuvent être exécutées, et non pas de leur donner l'interprétation qui en ferait une lettre morte. En fait

la dissolution a été prononcée le 25 juin 1877; l'élection aurait dû avoir lieu le 25 septembre au plus tard. Elle a été retardée jusqu'au 14 octobre. Le ministère a inconstitutionnellement prolongé la dictature, inconstitutionnelle déjà, qu'il exerçait sous le couvert de M. le Président de la République. Il a ainsi engagé sa responsabilité. Le ministre de l'intérieur qui a contresigné le décret de convocation, et le Conseil des ministres qui l'a approuvé, tombent, suivant nous, sous le coup de l'article 12, paragraphe 2 de la loi du 16 juillet 1875, lequel traite de la mise en accusation des ministres. »

Il faut remarquer qu'avant les élections un comité judiciaire composé de MM. Lenard, Allou, Jules Favre, Crémieux, Leblond, Mimerel, Émile Durieu, etc., se prononça contre l'interprétation qui tendait à élargir le délai fixé par la loi de 1875. Cette consultation disait notamment : « Si le délai de trois mois après la dissolution était prescrit seulement pour la convocation des collègues et non pour les élections, le pouvoir exécutif pourrait légalement convoquer les électeurs à l'expiration des trois mois pour faire l'élection dans six mois, dans un an, dans deux ans. Il n'y aurait plus de délai ! »

Aujourd'hui tout abus de la part du gouvernement est impossible, parce qu'un délai est fixé même pour la réunion de la Chambre. Celle-ci, aux termes de la loi de 1884, doit se réunir dans les dix jours qui

suivent la clôture des opérations électorales, c'est-à-dire qui suivent le scrutin de ballottage.

Mais nous devons nous demander ce qui se passerait dans le cas où le gouvernement pour une raison ou une autre refuserait de convoquer les électeurs et la nouvelle Chambre dans les délais impartis par la Constitution. Le cas serait assez analogue à celui de la dissolution de 1830 ; la nouvelle Chambre à peine élue fut dissoute avant sa convocation. Nous avons vu que cette prétention du gouvernement fut presque universellement condamnée et qu'elle aboutit à la chute de Charles X. Sous la monarchie de Juillet on admettait que l'ancienne Chambre reprendrait son existence. De même dans un amendement proposé lors de la discussion de la loi de 1878 sur l'état de siège, M. Fréminet proposait que la Chambre dissoute pût revivre de plein droit, lorsqu'une guerre éclaterait pendant une dissolution. Mais cette solution paraît peu juridique, du moins dans l'hypothèse où la dissolution a été légale. Le pouvoir exécutif n'a pas outrepassé ses droits ; il a mis fin à l'existence d'un des grands corps de l'État en vertu des règles constitutionnelles. Rien ne peut plus le faire revivre : ni le chef de l'État qui a épuisé son droit, ni les membres de l'assemblée dissoute, qui n'ont plus aucun mandat à cet effet.

Aujourd'hui la solution de cette difficulté n'est pas douteuse ; si la Chambre nouvelle n'est pas convo-

quée dans le délai prescrit par l'article 5 de la loi de 1875, ses membres seront invités à se réunir de plein droit le dixième jour au nom du doyen d'âge (1).

La loi de 1875 a encore prévu un cas pareil par son article 3, celui de la vacance de la présidence de la République. Si le chef de l'État venait à décéder ou à donner sa démission, les deux Chambres se réunissent immédiatement de plein droit. Dans le cas où, à ce moment, la Chambre des députés se trouverait dissoute, les collègues électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit.

Cette réunion du Sénat constitue, nous l'avons vu, une dérogation à la règle d'après laquelle la session de l'une des Chambres commence et finit en même temps que celle de l'autre. La gravité des circonstances justifie cette anomalie. On peut se demander comment, dans cette hypothèse, se fera la convocation des collègues électoraux. De la discussion à l'Assemblée nationale (2), il résulte que c'est non au Sénat, mais au Conseil des ministres, investi provisoirement du pouvoir exécutif, qu'il appartient de faire procéder à cette convocation des électeurs.

1. Pierre, *op. cit.*, p. 351.

2. *J. off.*, 8 juillet 1875.

§ 3. — Règles relatives aux crédits supplémentaires et à l'état de siège.

La loi du 14 décembre 1877 ne permet l'ouverture d'aucun crédit supplémentaire ou extraordinaire que par vote d'une loi spéciale. Mais comme des besoins urgents peuvent nécessiter l'ouverture immédiate de crédits en l'absence du parlement, la même loi donne au pouvoir exécutif une délégation temporaire. Aux termes des articles 4 et 5 : « Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini dans le paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, des crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés au Conseil des ministres ; ils indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion. Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires les services votés dont la nomenclature sera annexée chaque année à la loi de finances. Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décret. »

Il est donc fait une distinction entre les services définitifs, c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles

d'une évaluation précise, et les services votés dont il n'est pas possible de déterminer à l'avance les besoins. Les seconds seuls doivent figurer dans la nomenclature annexée au budget, et peuvent faire l'objet de crédits supplémentaires consentis par décret pendant l'absence des Chambres. C'est seulement lorsqu'il s'agit de donner satisfaction à un besoin nouveau qui s'impose dans des circonstances urgentes et imprévues que le décret peut intervenir. Or cette faculté reconnue au gouvernement lorsque les Chambres sont absentes pour une cause normale lui est retirée au cas de dissolution. Voici en quels termes le rapporteur du Sénat s'est expliqué sur ce point dans la séance du 4 mars 1879 :

« Le délai laissé au gouvernement pour la réunion des électeurs est un maximum que le pouvoir exécutif a le pouvoir et le devoir d'abréger, lorsque l'intérêt du pays l'exige. L'impuissance dans laquelle le pouvoir exécutif est mis d'ouvrir par des décrets des crédits extra-budgétaires doit avoir pour effet de hâter l'expression de la volonté nationale consultée et la réunion des Chambres. Le droit de dissolution est sous le régime républicain un droit exceptionnel dont l'exercice ne peut se légitimer de la part des pouvoirs qui en usent et qui ne doivent en user avec une prudente réserve qu'autant qu'ils ont la ferme croyance, la certitude morale que la Chambre dissoute sera jugée par la nation comme ils l'ont eux-

mêmes jugée. En ne dérogeant pas, pour le cas de dissolution, à la règle que les crédits ne peuvent être ouverts qu'en vertu d'une loi, le projet tempère l'inconvénient des lenteurs que l'article 5 de la loi du 25 février 1875 semble favoriser. »

Cette dernière phrase appelle une explication. Au moment où le rapporteur parlait, le délai de convocation des électeurs était encore de trois mois ; la réduction de ce délai à deux mois ne devait être votée qu'en 1884.

D'autre part, il faut remarquer que même en dehors du cas de dissolution les crédits supplémentaires ne pourront pas toujours être ouverts par décret. Cette faculté n'est accordée au chef de l'État que pendant la prorogation des Chambres. Or, par ce terme, si l'on se réfère aux explications données par le rapporteur de la Commission de la Chambre, M. Wilson, on ne doit entendre que l'intervalle compris entre les sessions ordinaires des Chambres : « Nous visons simplement par cette nouvelle rédaction le § 1^{er} de l'article 2, au lieu de viser l'article 2 tout entier. L'article 2 de la loi du 16 juillet 1875 définit les différents cas de prorogation des Chambres. Il y a d'abord le cas de prorogation qui est visé dans le § 1^{er} de cet article 2 : c'est ce qu'on peut appeler l'intervalle des sessions, c'est-à-dire le cas où le président de la République a clos, par décret, la session de la Chambre. Or c'est dans ce cas seu-

lement que le pouvoir exécutif pourra ouvrir, par décret, des crédits supplémentaires. Le § 2 du même article 2 a, au contraire, pour objet de définir le cas d'ajournement, c'est-à-dire le cas où le pouvoir exécutif interrompt, par décret, une session de la Chambre, pour l'ajourner pendant un mois au plus. La rédaction que la commission soumet au vote de la Chambre a pour objet d'interdire, d'une manière absolue, l'ouverture de tout crédit extraordinaire ou supplémentaire pendant l'ajournement (1). »

Ainsi, en définitive, le droit du pouvoir exécutif d'ouvrir par décret des crédits supplémentaires, cesse lorsque la Chambre est ajournée ou dissoute.

Cette règle a été critiquée comme étant un obstacle à l'exercice du droit de dissolution qui serait compromis dans son existence, même quand les circonstances feraient prévoir des dépenses extraordinaires. Cette critique présente une part de vérité; mais il importe de remarquer que c'est dans ces moments-là précisément, qui se marquent ordinairement par une tension politique considérable, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, qu'il importe le plus que le Parlement puisse se réunir régulièrement pour contrôler les actes du ministère. Le gouvernement aura le choix alors ou de convoquer les électeurs à une date très rapprochée ou de surseoir à la

1. *J. off.*, 1^{er} février 1878, p. 919.

dissolution. Et si même, une fois la dissolution prononcée, le pouvoir exécutif avait besoin, pour des circonstances d'une exceptionnelle gravité, par exemple pour assurer la défense du territoire, d'engager irrégulièrement des dépenses extraordinaires, nul doute que la nouvelle Chambre, alors même qu'elle serait hostile au ministère, ne ratifiât sur ce point, les actes de celui-ci.

Une autre garantie contre l'exercice abusif du droit de dissolution résulte des règles relatives à la déclaration de l'état de siège. La question de l'état de siège fut seulement réglée par la loi du 3 avril 1878. Le droit de proclamer l'état de siège appartient au pouvoir législatif; une loi est nécessaire : « L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. Une loi peut seule déclarer l'état de siège. »

Le président de la République a cependant la faculté de déclarer l'état de siège, de l'avis du Conseil des ministres, en cas d'ajournement des Chambres.

Les Chambres se réunissent alors de plein droit deux jours après la déclaration. Mais cette faculté cesse pour lui en cas de dissolution de la Chambre des députés ; aux termes de l'article 3, dans ce cas l'état de siège ne pourra même provisoirement être déclaré par le Président de la République, et cela

jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales. Cette disposition serait critiquable, si le cas de guerre étrangère n'était pas excepté et qu'en prévision de cette éventualité une dérogation ne pût être apportée à la règle : « S'il y a guerre étrangère, le Président de la République peut néanmoins déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible. »

On ne peut qu'approuver, si l'on est partisan du régime parlementaire et si l'on approuve la Constitution qui le réalise le mieux, les restrictions apportées en cas de dissolution aux pouvoirs du chef de l'État de déclarer l'état de siège. Il pourrait en effet avoir la tentation de créer un régime d'exception pendant lequel il pourrait plus facilement peser sur les élections et les faire tourner en sa faveur. Que ce péril n'est pas chimérique, nous le savons, puisqu'en 1877 on avait proposé de déclarer l'état de siège durant la période électorale et qu'après l'échec que marquèrent pour le gouvernement les élections du 14 octobre, cette idée fut de nouveau mise en avant comme corollaire d'une seconde dissolution. Aussi la loi de 1878 fut-elle en quelque sorte une loi de circonstance. Le rapporteur au Sénat n'était cependant pas sans sentir que l'impossibilité de proclamer l'état de siège en cas d'émeute provoquée par

l'exercice du droit de dissolution pouvait présenter un danger ; mais son avis ne prévalut pas. On considérait que le gouvernement était suffisamment armé contre l'émeute par le Code pénal et la loi contre les attroupements.

§ 4. — La loi Tréveneuc.

Une dernière hypothèse nous reste à envisager : celle d'une dissolution illégale. Peu importe la cause de l'illégalité, que le chef du pouvoir exécutif refuse de convoquer les électeurs ou empêche la Chambre élue de se réunir, ou encore que par la force il disperse l'Assemblée existante sans prendre l'avis du Sénat, ou malgré l'avis contraire de ce dernier.

Théoriquement on admet que chacun des membres de l'Assemblée dissoute pourrait se pourvoir par un recours pour excès de pouvoir contre le décret de dissolution ; que le Corps dissous pourrait protester lui-même par la voie contentieuse. Mais on reconnaît en fin de compte qu'aucun tribunal ne serait compétent pour en connaître. Tout aussi bien cette question n'a aucune portée pratique : le pouvoir exécutif ne tiendrait pas plus compte de l'annulation de son acte que des lois concernant le droit de dissolution.

Une disposition spéciale est intervenue en ce qui concerne la convocation des nouveaux députés ; ceux-ci se réunissent de plein droit le dixième jour

depuis l'achèvement des opérations électorales, si le pouvoir exécutif ne les a pas convoqués antérieurement. Mais aucune règle analogue ne se retrouve en ce qui concerne les élections elles-mêmes ; celles-ci doivent être organisées et on ne voit pas comment elles le pourraient être uniformément pour tout le pays et à la même date sans le concours du gouvernement. Lorsque les électeurs ne seraient pas convoqués, on se trouverait donc en présence d'un coup d'État plus ou moins déguisé, et la loi du 15 février 1872, dite loi Tréveneuc, recevrait son application. Cette loi donne aux Conseils généraux, en cas de dissolution illégale de l'Assemblée nationale ou des assemblées qui lui succéderont, la mission d'assurer provisoirement le maintien de l'ordre et de reconstituer un gouvernement légal. Chaque Conseil doit alors élire deux délégués. Tous les pouvoirs passent provisoirement à l'Assemblée ainsi constituée.

Mais il importe que cette situation ne se prolonge pas. Aussi ce régime doit prendre fin dès que l'Assemblée régulière a pu se reconstituer. Si ce résultat n'a pas pu être obtenu au bout d'un mois, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour des élections générales.

Pour que l'assemblée puisse se constituer valablement, il faut que la moitié des départements au moins s'y trouve représentée. Elle peut se réunir dans n'importe quelle ville.

Tous les pouvoirs se trouvent momentanément concentrés en ses mains ; l'article 4 la charge en effet de prendre pour toute la France les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée Nationale la plénitude de son indépendance et de ses droits. D'autre part, l'article 6 porte que ses décisions doivent être exécutées à peine de forfaiture par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique.

En attendant même la constitution de cette assemblée, c'est, dans chaque département, le Conseil général qui pourvoit d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal. Il se réunit sans convocation aucune, au chef-lieu du département, et, si cette ville n'offrait pas de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations, partout ailleurs dans le département.

La loi déclare expressément que les Conseils généraux ne se peuvent constituer et ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente. Il serait à craindre que deux fractions du Conseil réunies dans des lieux différents ne prissent des décisions contradictoires.

Les membres des Chambres illégalement dispersées ne pourraient-ils pas se réunir à l'assemblée des délégués ? Le texte des articles 3 et 4 de la loi, ainsi que les observations faites dans la séance du 6 fé-

vrier 1872 ne permettent pas d'adopter cette opinion. Ce sont les délégués seuls, ⁶ constitués en assemblée, qui délibèrent.

Lors de la discussion, le rapporteur signala la persistance remarquable de l'opinion publique à vouloir rechercher, dans les époques de trouble, comme une dernière ressource et une voie suprême de salut dans une convocation immédiate des Conseils généraux. « On sent alors que si la représentation nationale n'existe plus, au-dessous d'elle pourtant, et comme deuxième ligne de défense, en quelque sorte, une autre Assemblée recrutée dans les Conseils placés hiérarchiquement après le Corps législatif, et qui sont comme lui le produit du suffrage universel, pourrait se constituer .»

Déjà en 1815, au retour de Napoléon de l'île d'Elbe, les Conseils généraux avaient été convoqués en session extraordinaire et permanente pour prendre toutes les mesures de salut public que les circonstances exigeaient. En 1851, des propositions avaient été faites pour confier des pouvoirs extraordinaires à des délégués des Conseils généraux dans le cas où les autorités légales seraient frappées d'impuissance. En 1870, un décret du 25 décembre vint prononcer la dissolution de tous les Conseils généraux et d'arrondissement, dont on demandait la réunion en une assemblée de délégués.

On s'est demandé si la loi de 1872 était encore en

vigueur depuis les lois constitutionnelles de 1875. Mais il faut observer qu'elle n'a pas été abrogée, et qu'elle a toujours sa raison d'être, puisqu'il est possible de prévoir des hypothèses où les membres du Parlement illégalement dissous ne pourraient réussir à se reconstituer en une assemblée qui pût organiser la résistance légale. D'ailleurs dans son article 1^{er} la loi de 1872 parle de l'Assemblée nationale ou des assemblées qui lui succéderont. Faute d'une abrogation expresse, le texte nous paraît donc être toujours en vigueur.

CHAPITRE V

Le droit de dissolution dans les constitutions étrangères.

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'étudier les règles relatives au droit de dissolution dans les principales constitutions étrangères et d'examiner la manière dont son exercice a été compris. C'est particulièrement en ce qui concerne l'Angleterre que cette étude offre le plus d'intérêt.

I. — *Angleterre.*

L'introduction du système féodal en Angleterre n'empêche pas le pouvoir royal d'y rester très fort et d'y conserver toutes les prérogatives compatibles avec les institutions de la féodalité. La force même du pouvoir royal amena des tentatives d'insurrection aussi bien de la noblesse féodale que de la classe moyenne ; et celles-ci, au lieu de rester divisées comme en France, s'unirent pour lutter contre le roi. La représentation nationale en Angleterre fut

dès le début assez complète et assez bien organisée, comprenant outre les seigneurs et les prélats des représentants des comtés, pour permettre au Parlement d'obtenir une force effective et subordonner peu à peu à son pouvoir celui du roi.

A l'origine, il est vrai, le pouvoir législatif aussi bien que le pouvoir exécutif résidait dans le roi. Mais celui-ci, conformément aux usages féodaux réunissait en une assemblée les vassaux de la couronne, demandait leur conseil dans certaines affaires importantes et surtout leur soumettait certains procès importants qu'il était appelé à juger. Plus tard cette assemblée prit plus nettement le caractère d'un corps consultatif en matière de législation et aussi d'un corps judiciaire. Au cours du ^{xiii}^e siècle les réunions de ce Parlement des prélats et des principaux barons, deviennent périodiques ; sa compétence en matière judiciaire est étendue. Si pendant longtemps encore le roi n'est pas tenu de lui soumettre ses ordonnances, bien qu'il les lui soumette presque toujours quand elles sont importantes, on voit s'introduire rapidement cette notion que l'assentiment du *magnum concilium* est nécessaire à l'abrogation d'un statut pour lequel il avait donné son avis, et pour la levée de l'aide féodale extraordinaire.

D'autre part dès 1254 des représentants du comté, qui dès cette époque avait une organisation indépendante, puis quelques années plus tard des repré-

sentants des villes et bourgs privilégiés étaient convoqués en Parlement. Le Parlement modèle, réuni en 1295 par Edouard I^{er}, comprenait définitivement une représentation de la nation entière. Toutefois, dans cette assemblée, la partie qui composait anciennement le *magnum amilium* conserva son individualité propre ; les deux éléments se séparèrent finalement. En 1342 a lieu une délibération séparée des barons et prélats d'une part, et des chevaliers et autres représentants des villes et des comtés d'autre part. Ainsi se constituent la Chambre des lords et la Chambre des communes.

L'assemblée ainsi transformée, qui sera le Parlement, conquiert peu à peu le pouvoir législatif, en usant avec habileté de son droit de pétition et de celui de consentir l'impôt. Les deux Conseils acquièrent en outre leurs prérogatives propres. Les pétitions émanées des Communes étaient soumises aux lords ; et l'opposition de ces derniers les faisait rejeter par le roi.

Au cours du xv^e siècle les Communes et les lords prirent l'habitude de rédiger leurs pétitions sous forme de lois, qui, après leur adoption successive par les deux Chambres, étaient présentées au roi, adoptées ou rejetées par lui. Le roi, au surplus, se réservait le droit de prendre l'initiative de la loi, ou de refuser son assentiment aux lois votées par le Parlement.

Cependant, le roi conservait un certain nombre de prérogatives, notamment pour rendre des ordonnances obligatoires pour ses sujets, pour dispenser, dans un cas donné, de l'application de la loi, et même, pour se procurer des ressources par des moyens autres que les impôts proprement dits ; et ces prérogatives faisaient qu'en réalité il n'avait pas complètement perdu le pouvoir législatif ; c'est seulement par la déclaration des droits de 1688 que le pouvoir de suspendre les lois ou leur exécution, celui de dispenser de leur application furent expressément enlevés à la Couronne.

Cette transformation ne se fit pas sans résistance de la part du pouvoir royal. Celui-ci employait pour conserver ses prérogatives, toutes les fois qu'il se sentait une force suffisante, un moyen radical qui persistait à dissoudre le Parlement ou à en empêcher la réunion. Dès 1312 il avait été décidé que le Parlement aurait des sessions régulières et se réunirait une ou deux fois par an. Les sessions n'en furent pas moins irrégulières. En même temps s'introduisit l'habitude de ne pas faire procéder pour chaque session à de nouvelles élections, mais de proroger le Parlement existant. Sous Jacques I^{er} et Charles I^{er} les luttes furent violentes entre le pouvoir royal, qui cherchait à conserver et à étendre ses prérogatives anciennes et le Parlement qui tendait à retenir pour lui seul l'exercice du pouvoir législatif. Aussi

ces deux rois eurent recours fréquemment à des dissolutions subites. Charles I^{er} réussit notamment à régner pendant dix années sans Parlement. Lorsque les troubles intérieurs l'eurent forcé à convoquer, en avril 1640 un nouveau Parlement, il ne tarda pas à en prononcer la dissolution. Le Long Parlement, élu peu de temps après, après avoir voté la mort du roi, rendit un bill destiné à empêcher l'abus que pouvait faire le pouvoir royal des dissolutions. Tout Parlement était nommé pour trois ans ; il ne pouvait être dissous ou ajourné dans les cinquante jours qui suivaient son ouverture. Le chancelier devait prêter serment de convoquer un nouveau Parlement dans les trois ans après la dissolution du premier. Le bill fut bientôt abrogé ; mais la disposition relative à la convocation du nouveau Parlement subsista.

Après la révolution de 1688, le Parlement, par la déclaration des droits de 1689, posait en principe que les Parlements devaient être réunis fréquemment, et que la liberté de la parole devait être assurée à leurs membres. Enfin, en 1696, sous Guillaume III, on vota un bill limitant à trois années la durée des Parlements et ne permettant de voter les impôts et d'entretenir une armée que pour une année. Ainsi la continuité du Parlement était assurée définitivement.

Il est à remarquer qu'à mesure que la division de

l'ancienne Assemblée féodale en deux Chambres distinctes s'était introduite et précisée, s'était aussi affermi le principe d'après lequel ces deux corps ne constituaient qu'un seul Parlement et avaient des droits égaux. Ainsi on avait fini par admettre que la Chambre des lords ne pouvait plus siéger et agir que si un Parlement complet existait. Elle ne pouvait notamment plus siéger en cas de dissolution ou de prorogation de la Chambre des communes, jusqu'à ce qu'une nouvelle Chambre eût été élue ou une nouvelle session ouverte.

La Révolution de 1688 avait rendu si complet le contrôle du Parlement sur l'exercice du pouvoir royal que le roi ne pouvait plus gouverner s'il n'était pas en accord parfait avec la majorité. Car la royauté avait constitué depuis longtemps déjà pour lui servir de conseil une sorte de comité secret, appelé cabinet, qui examinait les affaires les plus importantes. Pour être certain d'être d'accord avec la majorité et garder sur elle un certain ascendant, la Couronne prit l'habitude de constituer ce cabinet avec des membres pris dans la majorité, de les changer lorsqu'un désaccord s'élevait entre eux et le Parlement. L'impossibilité pour les souverains de régner par eux-mêmes dans ces conditions difficiles développa rapidement l'institution. Mais ce ne fut là pourtant pendant assez longtemps qu'un expédient ; le cabinet restait sous la dépendance de la

Couronne. La Chambre ne pouvait directement imposer au roi le choix de ses ministres, ou leur renvoi. Cependant, sous Georges I^{er} l'usage s'établit que les ministres délibérassent hors la présence du roi et communiquassent avec lui par l'intermédiaire de l'un d'entre eux ; celui-ci sera plus tard le premier ministre. Puis Walpole quitta le pouvoir, sans égard pour les vœux personnels du roi, par l'influence du parti dominant dans l'assemblée. La démission de lord North, en 1782, démission qui était due au manque de confiance inspirée par le ministère, entraîna celle des autres ministres et ainsi se trouva introduite dans la pratique parlementaire la notion de la responsabilité collective des ministres.

Ces principes se sont de plus en plus développés au cours du XIX^e siècle. Néanmoins tout échec du ministère n'entraîne pas nécessairement sa chute ; le ministère ainsi mis en échec peut faire intervenir en sa faveur le droit de dissoudre la Chambre des communes. Ce droit a été conservé par la Couronne.

Nous avons ainsi en Angleterre une première cause de dissolution des Communes, le désaccord entre cette Chambre et le ministère qui trouve un appui dans la majorité chez les lords. Mais une seconde cause avait été également admise. En 1716, sous Georges I^{er}, fut abrogé l'acte qui limitait à trois années la durée maxima des Parlements. En raison des circonstances intérieures peu favorables à des

élections, le ministère obtint de la Chambre des lords un bill qui portait à sept ans la durée des Parlements, même de celui qui était à ce moment en session. Cette disposition fut maintenue ultérieurement et existe encore aujourd'hui.

Mais cette longue durée des sessions n'est pas sans inconvénients; une Chambre qui subsiste aussi longtemps ne reflète généralement plus à la fin de son mandat d'une manière exacte l'opinion du pays. Aussi s'est-il introduit en Angleterre l'usage de ne jamais laisser arriver les communes au terme de leur mandat et de les dissoudre avant la fin de la législature.

Nous avons à nous demander maintenant par qui est exercé le droit de dissolution, par le roi seul ou par le cabinet.

En Angleterre, il faut distinguer entre le droit et la pratique. C'est le roi seul qui a l'exercice du droit de dissolution; le cabinet ne peut faire procéder à la dissolution malgré son opposition ni y procéder sans son assentiment; le roi pourrait dissoudre les Communes malgré le cabinet.

Mais, en pratique, il n'en est jamais ainsi; c'est le cabinet qui fait la dissolution. « Avec le gouvernement parlementaire, le droit de dissolution est naturel, légitime et presque nécessaire; il est simplement la garantie d'une suffisante séparation des pouvoirs. Mais pour user du droit de dissolution, il faudra que

le chef de l'État agisse, comme pour tout autre acte, par l'organe d'un ministère responsable ; il faudra qu'il en trouve un qui veuille bien en prendre la responsabilité et en tente l'aventure.

Aussi en Angleterre, le droit de dissolution est-il ordinairement considéré aujourd'hui, comme le dernier moyen qui reste à un cabinet de se maintenir au pouvoir, lorsqu'il n'a plus la majorité dans la Chambre des communes, et qu'il échoue devant elle sur quelque proposition capitale. On admet qu'il peut faire appel au pays par le moyen d'une dissolution de cette Chambre (1). »

Quel que soit le résultat des élections nouvelles qui interviennent, la dissolution première ne saurait être suivie d'une seconde dissolution. Dans un cas spécial, la Chambre dissoute doit être rappelée et reprend en quelque sorte son existence : c'est lorsque le souverain vient à mourir avant les nouvelles élections. Les Communes sont alors rappelées pour six mois ; mais une dissolution nouvelle reste possible.

Nous croyons intéressant de relater quelques-unes des principales dissolutions. Georges III en 1784 avait renvoyé le ministère de lord North et de Fox, qui étaient soutenus par la majorité dans les Com-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 123.

munes. Pitt forma le nouveau ministère qui rencontra une opposition formidable. Celle-ci fit les plus grands efforts pour éviter la dissolution ou tout au moins la retarder le plus longtemps possible; elle fit notamment rejeter un certain nombre de bills dont le vote était indispensable. Mais la ténacité de Pitt sut vaincre cette résistance et il réussit à faire prononcer la dissolution au moment le plus favorable pour son parti. Le même roi fit une seconde dissolution en 1807. Il congédia le cabinet Grenville, qui voulait faire disparaître quelque-unes des incapacités dont les catholiques étaient frappés dans l'armée. La Chambre des communes discuta ce renvoi du ministère. Aussitôt elle fut dissoute par le roi, afin « de donner aux sujets de Sa Majesté la meilleure occasion de montrer qu'ils sont décidés à la soutenir dans tout exercice de ses prérogatives conforme aux devoirs sacrés qu'elles lui imposent, et utile au bien de son royaume et à la sécurité de la Constitution » (1). On proposa au nouveau Parlement d'émettre un vote de blâme contre cette dissolution; mais les amendements à l'adresse ayant cet objet furent rejetés.

Guillaume IV lui aussi pratiqua deux fois de sa propre autorité la dissolution du Parlement, une pre-

1. Erikiné Mag. *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*. Trad. française, I, p. 106.

mière fois en 1831, la seconde en 1834. A cette dernière date, il se sépara du cabinet de lord Melbourne qui avait une forte majorité et forma un ministère. Robert Peel, chargé d'effectuer la dissolution. Mais les élections ne changèrent pas sensiblement la majorité et Peel dut se retirer. Une résolution fut votée par les Communes, pour exprimer le regret « que le progrès des réformes eût été interrompu et entravé par la dissolution inutile d'un Parlement ».

En 1841, le ministère Melbourne, ayant été mis en minorité sur la question des droits sur les sucres, et ayant été blâmé par la Chambre des communes à une seule voix de majorité, fit dissoudre cette Chambre ; une majorité conservatrice ayant été élue, il dut abandonner le pouvoir.

Lord Palmerston procéda à deux dissolutions à deux ans d'intervalle ; la seconde échoua.

En 1873, Gladstone fit une dissolution, à la suite de laquelle il tomba du pouvoir. Plus tard en 1885, nous rencontrons un ministère qui prenant le pouvoir refusa de gouverner avec la Chambre existante et provoqua une dissolution immédiate. Le ministère Gladstone étant tombé, lord Salisbury fit procéder à de nouvelles élections, qui d'ailleurs lui furent défavorables.

La dernière dissolution est celle de 1905, qui, en raison des projets de réforme fiscale du ministre Chamberlain, eut une importance considérable. Elle

fut retardée à deux reprises différentes, et n'eut lieu en somme que parce que l'on ne voulait pas violer la règle suivant laquelle toute Chambre des communes doit être dissoute avant la fin de la législature. Elle fut marquée par la défaite des conservateurs, c'est-à-dire du parti qui avait la majorité dans l'ancienne Chambre.

On admet en Angleterre que le roi pourrait refuser à un cabinet, mis en minorité devant la Chambre des Communes, la dissolution qui lui permettrait d'en appeler au pays par des élections générales. « Ces droits extrêmes ont été de nos jours exercés plus d'une fois par les gouverneurs dans certaines colonies dotées d'un Parlement et du plein gouvernement parlementaire. Les auteurs anglais admettent que le roi pouvait en user ainsi, à la condition, bien entendu, de trouver un ministère qui en prenne la responsabilité (1). »

Jusqu'à présent nous n'avons examiné que la prérogative du roi en ce qui concerne la Chambre des communes ; nous devons examiner maintenant les moyens mis à la disposition du souverain en Angleterre pour changer la composition de la Chambre Haute.

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 144.

Dans les pays unitaires et égalitaires où tous les citoyens sont égaux, l'existence d'une Chambre Haute a ses raisons d'être ; elle permet d'affaiblir par la division du Parlement en deux Chambres la puissance effective du pouvoir législatif, qui a toujours une tendance à usurper sur les attributions du pouvoir ; de rendre moins dangereux les conflits entre les deux pouvoirs et enfin de mettre obstacle au vote hâtif de lois dont l'opportunité est douteuse ou le texte insuffisamment rédigé. Mais en Angleterre la Chambre Haute est le produit d'une formation historique et non pas un organe artificiellement créé par une Constitution. La Chambre des Lords y représente l'un des États de la nation, à l'origine la haute féodalité, aujourd'hui l'aristocratie terrienne et héréditaire. Aussi les Lords ne sont-ils point élus, mais nommés par le roi ou désignés par la naissance. La pairie est en principe héréditaire ; s'il y a des pairs irlandais créés à vie et seize pairs d'Écosse nommés pour la durée de la législature, la grande majorité se compose de membres héréditaires, ayant acquis leur titre par naissance, ou créés à vie par le souverain avec le privilège de transmettre à leur mort le titre de lord à leurs descendants.

La dissolution de cette Chambre Haute ne se conçoit pas, en raison de cette hérédité des titres. Mais le roi n'est pas désarmé pour ce motif. Il peut, quand il le veut, créer de nouveaux pairs, soit qu'il

procède à ces créations par mesure isolée, de manière à modifier progressivement la composition de l'assemblée, soit qu'il les crée par « fournées » de manière à déplacer instantanément la majorité. Au surplus, comme la dissolution des communes entraîne la prorogation des Lords et met donc fin au pouvoir des seize pairs écossais, il y a déjà là une première occasion permettant de modifier la composition de la Chambre Haute. Il suffira, pour déplacer seize voix, de nommer seize pairs écossais appartenant à l'opposition. La création de pairs par fournées, si elle est un moyen anormal, peut à certains moments être indispensable. Par la voie de créations isolées de pairs, la majorité ne peut, en effet, être changée que très lentement; or il peut être nécessaire dans certaines hypothèses de mettre brusquement fin à l'opposition des Lords. C'est, selon l'expression de Bagehot, le moyen d'éviter les révolutions : « Cette soupape de sûreté est extrêmement commode : elle permet à la volonté populaire que l'exécutif est chargé d'exprimer, puisqu'il est nommé par elle, de porter, dans l'enceinte du domaine constitutionnel, des visées que l'un des corps politiques refuse d'accepter; elle offre une libre sortie à des sentiments, qui, comprimés, seraient dangereux et pourraient mettre la Constitution en pièces, comme il est arrivé souvent dans d'autres pays, où l'explo-

sion de l'esprit populaire a détruit les gouvernements (1). »

Toute loi demande en effet l'assentiment des deux Chambres. Les lords pourraient donc, par leur refus d'accepter un bill, rendre impossible une réforme que l'opinion publique réclame impérieusement et que la nation a donné mandat d'accomplir à une Chambre des communes élue après dissolution. Il faut nécessairement dès lors qu'il y ait responsabilité de la Chambre Haute soit envers le peuple, soit envers le roi. Or, comme cette responsabilité envers le peuple n'existe pas, le souverain doit avoir à sa disposition une arme efficace. Lord Grey, dans un discours prononcé en 1832, a clairement montré l'utilité de cette prérogative royale :

« Je demande quelles seraient les conséquences si l'on supposait que la Couronne ne possédât pas cette prérogative ou ne pût l'exercer d'une manière constitutionnelle ? Les communes ont un contrôle sur le pouvoir de la Couronne par le privilège de refuser les subsides dans les cas extrêmes ; la Couronne, au moyen de son droit de dissoudre la Chambre des communes, un contrôle sur les mesures violentes ou téméraires que pourrait adopter la Chambre des communes. Mais si une majorité dans cette chambre (et

1. Bagehot. *La constitution anglaise*. Tr. française, p. 326.

il s'agit ici de la Chambre des lords) a le pouvoir de s'opposer, quand il lui plaît, aux vœux positifs de la Couronne et du peuple, sans qu'il y ait aucun moyen de mitiger ce pouvoir, notre pays est absolument placé sous l'influence d'une oligarchie ingouvernable. Je le répète : si une majorité de cette Chambre avait le droit d'agir contrairement à la Couronne et aux communes, et si elle était décidée à exercer ce pouvoir sans contrôle, la constitution serait complètement changée ; le gouvernement de ce pays ne serait plus une monarchie limitée ; ce ne seraient plus la Couronne, les lords et les communes ; ce serait une Chambre des lords, une oligarchie gouvernant absolument les autres (1). »

Cependant, comme l'intérêt de la classe aristocratique a été toujours de limiter la prérogative royale et de s'opposer à son exercice, plusieurs tentatives ont été faites pour rendre impossible la création de nouveaux pairs par le roi. Un bill fut proposé à deux reprises en 1718 et en 1719 pour limiter le nombre des pairs. Mais le mécontentement qu'il souleva dans le peuple le fit rejeter.

Nous ne croyons pas utile de relever toutes les circonstances dans lesquelles le pouvoir royal est intervenu en Angleterre pour modifier la composition de

1. Lord Grey, Discours du 17 mars 1832.

la Chambre des lords. Nous rappellerons seulement qu'en 1711 la reine Anne eut recours à une « fournée de lords » pour amener la Chambre Haute à cesser son opposition au traité d'Utrecht et à la paix avec l'Espagne.

La possibilité de créer des pairs par fournées et de changer ainsi la majorité est souvent une menace suffisante pour obtenir des concessions de la Chambre Haute. En 1831, la Chambre des lords était tory. A ce moment lord Grey, appartenant aux whigs, voulut étendre la représentation populaire. Une dissolution ramena des communes favorables à ce projet. Le bill fut rejeté en première lecture à la Chambre des lords ; le roi fit une fournée de seize pairs, insuffisante toutefois pour déplacer la majorité.

En seconde lecture, le vote fut encore défavorable. Le roi refusa de procéder à une nouvelle création de pairs. Les ministres donnèrent leur démission. Mais un nouveau ministère n'ayant pu se former et des troubles étant à craindre, ils furent rappelés au pouvoir. Cependant, avant de procéder à de nouvelles nominations, le roi exerça une pression sur les lords ; ceux-ci et le parti tory redoutaient une nouvelle fournée qui allait déplacer la majorité pour longtemps. Ils préférèrent donc céder et voter le bill. C'est dans cette discussion que lord Grey prononça le discours dont nous avons donné une partie du texte ci-dessus.

Depuis cette époque la Chambre des lords a toujours accepté les réformes que les manifestations de l'opinion publique lui indiquaient clairement être la volonté du pays. L'un des derniers conflits eut lieu en 1884, à propos du projet de réforme électorale proposé par Gladstone. Mais, sur la menace d'une fournée, les lords s'inclinèrent.

C'est qu'en fait la Chambre des lords a perdu peu à peu une partie de son ancienne autorité. Cela est dû en grande partie à ce fait qu'elle ne peut mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Mais cela nous paraît provenir aussi d'une conception plus logique et plus exacte du rôle de cette Chambre, rôle que le duc de Devonshire a exposé avec beaucoup de clarté lors de la discussion de 1884 :

« La Chambre des lords a deux fonctions à remplir. La première de ces fonctions, sans aucun doute, très importante, est de méditer et de suggérer les amendements de détail qui, à notre avis, peuvent améliorer le fonctionnement des mesures proposées et éviter les injustices. C'est une fonction qui est de la plus haute importance, et il est de notre devoir de l'exercer par rapport à toute mesure importante, qui nous vient de l'autre Chambre... Mais la Chambre des lords a une autre fonction, plus importante encore. Cette Chambre est la seule barrière à l'adoption des mesures qui sont désapprouvées en principe, non seulement par la majorité de la Chambre

des lords, mais aussi par de fortes minorités, peut-être même par des majorités dans le pays. Cette Chambre est la barrière opposée à l'adoption de ces mesures, jusqu'au moment où il serait établi d'une façon définitive qu'elles concordent avec la volonté et la détermination du peuple, arrêtée et fixée. »

II. — AUTRES PAYS.

Belgique.

En Belgique les deux Chambres peuvent être dissoutes par le roi. Lors de la discussion de la constitution de 1830, on avait proposé tout d'abord de donner au roi la nomination des sénateurs, sans limitation de nombre ; ce projet ayant été rejeté et le système électif adopté, on donna au roi le droit de dissolution même pour la Chambre Haute. On craignait que l'impossibilité de changer la composition de cette assemblée ne la rendît à un moment donné maître de la Chambre et du roi.

Dans un cas spécial, la dissolution est obligatoire ; c'est lorsque le pouvoir législatif a déclaré qu'il y avait lieu à la révision d'une disposition constitutionnelle. Alors, comme aux Pays-Bas et en Danemark, le Parlement en fonction ne peut se prononcer que sur l'opportunité de la révision ; cette révision elle-même ne peut être faite que par des Chambres ayant reçu mandat à cet effet des électeurs et de nouvelles élections doivent avoir lieu.

Dans une hypothèse spéciale, la dissolution n'est pas suivie d'effet ; c'est lorsque, postérieurement au décret de dissolution et antérieurement au dixième jour précédant les nouvelles élections, le roi vient à mourir ; dans ce cas, la Chambre dissoute, ou les deux, si elles l'ont été en même temps, reprennent provisoirement leur existence légale. Mais les élections nouvelles n'en doivent pas moins avoir lieu à la date indiquée.

La dissolution est la prérogative du roi ; il peut soit renvoyer le cabinet qui demande la dissolution, soit au contraire provoquer cette mesure. A plusieurs reprises, en 1841, 1846, 1864, le roi a refusé de charger du soin de former des ministères des hommes qui ne voulaient accepter cette mission qu'à la condition de pouvoir procéder à une dissolution. C'est qu'en fait, en Belgique la situation personnelle du roi est très importante et lui permet d'exercer une influence prépondérante sur la politique.

Parmi les dissolutions les plus importantes pratiquées en Belgique, nous pouvons signaler celle de la Chambre en 1864 qui fut prononcée pour ce motif que les deux partis, catholique et libéral, avaient une force numérique égale et que la vie parlementaire était devenue de ce fait impossible. En 1892, nous rencontrons une double dissolution provoquée par une révision de la constitution. Les deux Chambres avaient adopté un projet de déclaration

présenté par le ministère, indiquant qu'il y avait lieu à réviser certains articles de la constitution. Les 22, 24 mai, en même temps que cette déclaration était promulguée, le *Moniteur* publia un arrêté royal fixant la date des nouvelles élections. L'arrêté indiquait qu'il y avait lieu de convoquer immédiatement les collèges électoraux, parce que les deux Chambres étaient dissoutes de plein droit. Deux dissolutions, spéciales au Sénat, furent prononcées en 1851 et en 1884 ; la première parce que le Sénat avait rejeté une loi sur les successions, votée par la Chambre ; la seconde, parce que la Chambre récemment élue, avait une majorité catholique, tandis que le Sénat conservait une majorité libérale.

Italie.

En Italie, la durée des législatures est de cinq années ; mais il est rare que la Chambre accomplisse son mandat entier. Le roi y use en effet fréquemment du droit de dissolution. Cela tient à une double cause : le grand rationnement des partis et l'instabilité ministérielle qui en résulte, d'une part ; la part active que le roi prend personnellement à la direction de la politique, d'autre part. « Les souverains italiens doivent la grande part qu'ils exercent dans le gouvernement à leurs qualités personnelles, au prestige dont la constitution du

royaume d'Italie a entouré la dynastie de Savoie et surtout à l'état de confusion dans lequel sont plongés les groupes parlementaires. N'ayant jamais devant lui une majorité fixe, mais une simple coalition d'éléments divers toujours prêts à se dissoudre pour entrer dans une autre combinaison plus favorable à leurs intérêts particuliers, le roi ne se sent pas suffisamment enchaîné par l'avis de ses conseillers. Ceux-ci, de leur côté, s'appuyant sur une base instable, ne peuvent opposer à la volonté royale une résistance décidée, ni la diriger au gré de leurs désirs (1). »

Le Sénat italien est composé de membres nommés à vie par le roi. Le droit de dissolution n'a donc pas de raison d'être en ce qui concerne cette Chambre. Celle-ci d'ailleurs pourrait être modifiée quant à sa composition par la création de nouveaux sénateurs. Mais en raison de l'influence personnelle du roi, celui-ci n'a pas eu jusqu'ici besoin de recourir à ce procédé.

Allemagne.

En Prusse, le roi peut dissoudre la Chambre Basse. La Chambre des seigneurs étant composée de membres héréditaires ne peut être dissoute. Le droit de

1. Dupriez. *Les ministres*, t. I, p. 295.

dissolution, en ce qui la concerne, n'a été donné au roi que de 1851 à 1853; pendant cette période, elle a été élective.

Quant au Reichstag de l'Empire allemand, il ne peut être dissous que par le Bundesrath ou Conseil fédéral, composé de membres désignés par chaque gouvernement de la Confédération et présidé par le roi de Prusse; l'assentiment de ce dernier est en outre nécessaire. Mais l'influence et l'autorité de ce Conseil sont très faibles; en fait c'est l'empereur qui décide de la dissolution. Lorsque la dissolution a été prononcée, les élections doivent avoir lieu dans soixante jours et la nouvelle assemblée se réunit dans trois mois.

Espagne.

En Espagne, le roi peut dissoudre la Chambre des députés, qui est élective. Les dissolutions sont fréquentes : il s'en produit presque à chaque changement de ministère. Elles sont accompagnées souvent de la dissolution de la partie élective du Sénat; celui-ci comprend, en effet, à côté de membres de droit et de membres nommés à vie par le roi, des membres élus.

Russie.

La constitution russe date de l'oukase du 24 février 1906. Elle est applicable seulement à la grande Rus-

sie, à la petite Russie et à la nouvelle Russie des bords de la Mer Noire ; certaines régions, notamment le Caucase, les Provinces Baltiques et la Pologne sont exclues de son bénéfice.

Le pouvoir exécutif appartient au tsar ; le pouvoir législatif, au Conseil de l'Empire et à la Douma. Mais le tsar, aussi bien que les deux Chambres, possède le droit d'initiative. L'accord des deux Chambres et celui du tsar avec elles est nécessaire pour le vote des lois ; le tsar a donc le droit de veto.

La Douma est élue d'après un système électoral à plusieurs degrés. Les différentes classes sociales, notamment les paysans et les habitants des grandes villes, ont des représentants spéciaux. La Douma n'a pas le droit de renverser un ministère ; mais elle peut lui voter un blâme, qui, s'il réunit les deux tiers des voix, est directement transmis à l'empereur. Elle est élue pour cinq ans ; mais elle peut être dissoute par décret impérial, à condition que des élections nouvelles soient immédiatement ordonnées.

Quant au Conseil de l'Empire, il se compose à la fois de représentants désignés par le tsar et de représentants élus par certaines catégories sociales. Ces deux moitiés de l'Assemblée doivent toujours être de force numérique égale. Les membres élus sont désignés par le clergé orthodoxe, c'est-à-dire par le Saint-Synode (6 représentants), par les Zemstvos ou Con-

seils généraux de chaque province (1 membre par Zemstvo), par la noblesse (18 membres), par l'Académie et les Universités (6 membres), par le Conseil de commerce et des manufactures et les Comités des Bourses (12 membres). Le Conseil de l'Empire est nommé pour neuf ans, mais la partie élue est renouvelable par tiers tous les trois ans. Le tsar peut également dissoudre cette Assemblée.

Dès que le résultat des élections de 1906 à la Douma fut connu, on put prévoir des conflits d'opinion entre elle et le tsar, soutenu par le Conseil de l'Empire.

La Chambre Basse, dès les premières séances, avait adressé à l'empereur tout un programme de réformes, rédigé avec soin, mais à tendances très radicales. Le ministère présidé par M. Goremykine répondit par un refus catégorique.

Pendant plusieurs jours, la politique impériale parut assez hésitante et on put croire à la démission de M. Goremykine et à la formation d'un ministère libéral. Mais un nouvel incident vint rouvrir la crise. La Douma réduisit à 40 millions un crédit de 135 millions demandé pour secourir les populations atteintes par la disette ; le vote fut entouré de commentaires blessants pour le ministère.

Contrairement à toute attente, le Conseil de l'Empire, malgré ses tendances nettement conservatrices, ne rétablit pas le crédit.

La loi ainsi amendée fut promulguée par l'empereur et M. Goremykine offrit sa démission. Au même moment, la Douma rédigeait un appel au peuple dans lequel elle accusait le ministère de s'opposer à toutes les réformes, promettait aux paysans de leur distribuer les biens du domaine, ceux des couvents et même les propriétés privées et les conviait à s'unir pour combattre le gouvernement, s'il refusait d'accéder à ces vœux. Cependant, dans le public, on annonçait que l'Allemagne avait fait au gouvernement russe la proposition d'intervenir par la force armée et lui conseillait la dissolution de l'Assemblée et l'arrestation des représentants. Un article d'un journal officiel, *la Russia*, venait souligner et confirmer ces rumeurs.

L'émotion fut vive aussi bien à Saint-Pétersbourg qu'en province. A la Douma, on s'éleva avec indignation contre la prétention d'un gouvernement étranger d'intervenir dans les affaires intérieures de la Russie. Le 6/19 juillet l'appel au peuple vint en discussion à l'Assemblée.

La majorité parlementaire, appartenant au parti dit des Cadets, redoutait la dissolution. Elle demanda donc l'atténuation des termes du projet primitif. Malgré l'opposition des conservateurs, l'appel fut voté, mais avec les modifications proposées.

C'était là une faute ; l'Assemblée avait reculé, sans

cesser de donner prise au reproche de violer les « lois fondamentales » de l'empire. En effet, ces lois ne lui donnaient pas le droit de s'adresser directement au peuple. Dès ce moment la dissolution était résolue, bien que l'empereur tergiversât encore. Chaque train amenait des troupes à Saint-Pétersbourg. Dans la journée du 7/20 juillet des perquisitions opérées dans les bureaux d'un journal amenèrent la saisie de papiers compromettants, de listes d'affiliés et de souscriptions, d'un plan complet de révolution, avec les noms et adresses des chefs dans chaque ville et l'indication du rôle que chaque groupe devait y jouer. Ainsi les principaux adversaires du gouvernement étaient mis à sa discrétion. Mais comme les principaux d'entre eux étaient des membres de la Douma, la dissolution de celle-ci s'imposait pour pouvoir rendre la répression facile. Dans la nuit du 8/21 au 9/22 juillet, après plusieurs conseils tenus sous la présidence du tsar, M. Goremykine, opposé à la dissolution, donna définitivement sa démission et fut remplacé comme premier ministre par M. Stolypine. Le tsar signa ensuite deux décrets, l'un proclamant l'état de siège à Saint-Pétersbourg, l'autre dissolvant la Douma. Le 9/22 juillet l'entrée de la Douma fut occupée militairement et l'accès en fut interdit aux représentants.

La Douma chercha, mais sans succès, à se reconstituer en Finlande ; les représentants qui réussirent

à s'y réunir furent dispersés à Helsingfors par le gouverneur général de cette province.

Les nouvelles élections avaient été fixées au début de 1907. La seconde Douma vient de se réunir ; certains prévoient une seconde dissolution. En effet, les conflits d'opinion entre elle et le tsar soutenu par le Conseil de l'empire ne sont pas moins à craindre que l'an passé. Et la Douma, en ayant recours aux procédés extrêmes, c'est-à-dire en s'opposant à toute loi nouvelle proposée par le gouvernement et en refusant de voter le budget, pourrait arrêter facilement la marche normale du gouvernement institué par la nouvelle constitution russe.

Vu : le Président de la thèse

CHAVEGRIN

Vu : le Doyen :

LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I. — Le droit de dissolution dans les Constitutions françaises et les applications qui en ont été faites	1
CHAPITRE II. — Fondement et utilité du droit de dissolution	29
CHAPITRE III. — L'exercice du droit de dissolution.	50
§ 1. — Quelles sont les assemblées qui peuvent être dissoutes ?	50
§ 2. — A qui appartient le droit de dissolution ? L'avis du Sénat	57
§ 3. — Le sort des projets et propositions de loi en cas de dissolution	66
CHAPITRE IV. — Garanties contre l'exercice abusif du droit de dissolution	
§ 1. — Prorogation du Sénat	76
§ 2. — Délai de convocation de la nouvelle Chambre	78
§ 3. — Règles relatives aux crédits supplémentaires et à l'état de siège	85
§ 4. — La loi Tréveneuc.	91
CHAPITRE V. — Le droit de dissolution dans les constitutions étrangères.	
I. — Angleterre.	96
II. — Autres pays	115

